EDITORA AMPLAMENTE

REFLEXÕES SOBRE OS DIREITOS HUMANOS TRABALHISTAS E FUNDAMENTAIS

Luana Michelle da Silva Godoy
Márcio Bonini Notari
(org.)

E-BOOK REFLEXÕES SOBRE OS DIREITOS HUMANOS TRABALHISTAS E FUNDAMENTAIS
1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

REFLEXÕES SOBRE OS DIREITOS HUMANOS TRABALHISTAS E FUNDAMENTAIS

1ªEdição

ORGANIZADORES

Luana Michelle da Silva Godoy
Márcio Bonini Notari

DOI: 10.47538/AC-2025.81

ISBN: 978-6-55321-071-4

Ano 2026

E-BOOK REFLEXÕES SOBRE OS DIREITOS HUMANOS TRABALHISTAS E FUNDAMENTAIS
1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

REFLEXÕES SOBRE OS DIREITOS HUMANOS TRABALHISTAS E FUNDAMENTAIS

1ªEdição

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

R257

Reflexões sobre os direitos humanos trabalhistas e fundamentais [recurso eletrônico] / organização Luana Michelle da Silva Godoy, Márcio Bonini Notari. - 1. ed. - Natal [RN] : Amplamente, 2026.
recurso digital ; 1000 MB

Formato: ebook
Modo de acesso: world wide web
Inclui bibliografia e índice
ISSN 9786-5532
DOI: 10.47538/AC-2025.81

1. Direito do trabalho. 2. Direitos humanos. 3. Direitos fundamentais. 4. Livros eletrônicos. I. Godoy, Luana Michelle da Silva. II. Notari, Márcio Bonini.

26-102978.0

CDU: 342.7+349.2

Gabriela Faray Ferreira Lopes - Bibliotecária - CRB-7/6643

Editora Amplamente
Empresarial Amplamente Ltda.
CNPJ: 35.719.570/0001-10
E-mail: publicacoes@editoraamplamente.com.br
www.amplamentecursos.com
Telefone: (84) 999707-2900
Caixa Postal: 3402
CEP: 59082-971
Natal- Rio Grande do Norte – Brasil
Copyright do Texto © 2025 Os autores
Copyright da Edição © 2025 Editora Amplamente
Declaração dos autores/ Declaração da Editora: disponível em:
https://www.amplamentecursos.com/politicas-editoriais
Editora-Chefe: Dayana Lúcia Rodrigues de Freitas
Assistentes Editoriais: Caroline Rodrigues de F. Fernandes; Margarete Freitas Baptista
Bibliotecária: Mônica Karina Santos Reis CRB-15/393
Projeto Gráfico, Edição de Arte e Diagramação: Luciano Luan Gomes Paiva; Caroline Rodrigues de F. Fernandes
Capa: Canva®/Freepik®
Parecer e Revisão por pares: Revisores

Creative Commons. Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional (CC-BY-NC-ND).

Ano 2026

E-BOOK REFLEXÕES SOBRE OS DIREITOS HUMANOS TRABALHISTAS E FUNDAMENTAIS
1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

CONSELHO EDITORIAL

Dra. Andreia Rodrigues de Andrade
Dra. Camila de Freitas Moraes
Ms. Caroline Rodrigues de Freitas Fernandes
Dra. Claudia Maria Pinto da Costa
Dr. Damião Carlos Freires de Azevedo
Me. Danilo Sobral de Oliveira
Dra. Danyelle Andrade Mota
Dra. Dayana Lúcia Rodrigues de Freitas
Dra. Elane da Silva Barbosa
Dra. Eliana Campêlo Lago
Dr. Elias Rocha Gonçalves
Dr. Everaldo Nery de Andrade
Dra. Fernanda Miguel de Andrade
Dr. Izael Oliveira Silva
Me. Luciano Luan Gomes Paiva
Dra. Mariana Amaral Terra
Dr. Máximo Luiz Veríssimo de Melo
Dra. Mayana Matildes da Silva Souza
Dr. Maykon dos Santos Marinho
Dr. Milson dos Santos Barbosa
Dra. Mônica Aparecida Bortoletti
Dra. Mônica Karina Santos Reis
Dr. Raimundo Alexandre Tavares de Lima
Dr. Romulo Alves de Oliveira
Dra. Rosangela Couras Del Vecchio
Dra. Smalyanna Sgren da Costa Andrade
Dra. Viviane Cristhyne Bini Conte
Dr. Wanderley Azevedo de Brito
Dr. Weberson Ferreira Dias

CONSELHO TÉCNICO CIENTÍFICO

Ma. Ana Clauia Silva Lima
Me. Carlos Eduardo Krüger
Ma. Carolina Pessoa Wanderley
Ma. Daniele Eduardo Rocha
Me. Francisco Odécio Sales
Me. Fydel Souza Santiago
Me. Gilvan da Silva Ferreira
Ma. Iany Bessa da Silva Menezes
Me. João Antônio de Sousa Lira
Me. José Flôr de Medeiros Júnior
Me. José Henrique de Lacerda Furtado
Ma. Josicleide de Oliveira Freire
Ma. Luana Mayara de Souza Brandão
Ma. Luma Mirely de Souza Brandão
Me. Marcel Alcleante Alexandre de Sousa
Me. Márcio Bonini Notari
Ma. Maria Antônia Ramos Costa
Me. Maria Aurélia da Silveira Assoni
Ma. Maria Inês Branquinho da Costa Neves
Ma. Maria Vandia Guedes Lima
Me. Marlon Nunes Silva
Me. Paulo Roberto Meloni Monteiro Bressan
Ma. Sandy Aparecida Pereira
Ma. Sirlei de Melo Milani
Me. Vanilo Cunha de Carvalho Filho
Ma. Viviane Cordeiro de Queiroz
Me. Wildeson de Sousa Caetano
Me. William Roslindo Paranhos

Ano 2026

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

APRESENTAÇÃO

A obra Reflexões sobre os direitos humanos trabalhistas e fundamentais insere-se em um campo de debates imprescindível à compreensão das dinâmicas sociais, jurídicas e econômicas que atravessam o mundo do trabalho contemporâneo. Ao reunir análises críticas e fundamentadas, o livro propõe um olhar atento sobre a centralidade dos direitos humanos no âmbito das relações laborais, reafirmando o trabalho como elemento essencial para a dignidade da pessoa humana.

Em um contexto marcado por transformações profundas nas formas de produção, flexibilização das relações de trabalho, avanços tecnológicos e desafios impostos pela globalização, torna-se urgente refletir sobre a efetividade dos direitos trabalhistas enquanto direitos humanos fundamentais. A obra dialoga com esse cenário, problematizando conquistas históricas, retrocessos normativos e os desafios permanentes para a garantia de condições de trabalho justas, seguras e igualitárias.

Os textos que compõem este livro evidenciam a interdependência entre direitos fundamentais e direitos trabalhistas, demonstrando que a proteção ao trabalhador não se limita ao campo jurídico-formal, mas se estende às dimensões sociais, econômicas e éticas da vida em sociedade. Ao abordar temas como dignidade, igualdade, justiça social, proteção social e valorização do trabalho humano, os autores contribuem para o fortalecimento de uma cultura de respeito aos direitos humanos.

Destinada a pesquisadores, docentes, estudantes e profissionais das áreas do Direito, das Ciências Sociais e afins, esta obra se apresenta como um instrumento de reflexão crítica e de fomento ao debate acadêmico e institucional. Mais do que oferecer respostas prontas, o livro convida o leitor a pensar o trabalho como direito fundamental e como espaço de afirmação da cidadania, reafirmando o compromisso com a construção de uma sociedade mais justa, democrática e inclusiva.

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

Que estas reflexões sirvam como subsídio teórico e prático para o aprimoramento das políticas públicas, das práticas institucionais e da atuação profissional, contribuindo para a consolidação dos direitos humanos trabalhistas como pilares indispensáveis do Estado Democrático de Direito.

Boa leitura!

Ano 2026

SUMÁRIO

CAPÍTULO I..... 10
AS RELAÇÕES TRABALHISTAS PARA OS PRATICANTES DA UMBANDA NO BRASIL: NÃO DISCRIMINAÇÃO, LIBERDADE RELIGIOSA E DIREITOS HUMANOS NAS RELAÇÕES DE EMPREGO
Renata e Silva Brito; Márcio Bonini Notari.
DOI-CAPÍTULO: 10.47538/AC-2025.81-01

CAPÍTULO II..... 18
OS LIMITES CONSTITUCIONAIS E CONVENCIONAIS À FLEXIBILIZAÇÃO TRABALHISTA: ANÁLISE DO TEMA 1046 DO STF E DA OPINIÃO CONSULTIVA Nº 27 DA CORTE IDH
Bruno Petermann Choueiri Bugalho**.**
DOI-CAPÍTULO: 10.47538/AC-2025.81-02

CAPÍTULO III 50
DO PODER DE POLÍCIA À ARQUITETURA DE ESCOLHAS: A REINVENÇÃO DA ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA NO ESTADO CATALISADOR
Mario Marrathma Lopes de Oliveira; Aimme Beatrice de Oliveira Dutra Cordeiro.
DOI-CAPÍTULO: 10.47538/AC-2025.81-03

CAPÍTULO IV..... 66
DA SENZALA À CADEIA PÚBLICA: SELETIVIDADE PENAL, POLÍTICAS PÚBLICAS E A PERMANÊNCIA DA CASA-GRANDE NO BRASIL CONTEMPORÂNEO
Jose Antonio Nunes Aguiar**.**
DOI-CAPÍTULO: 10.47538/AC-2025.81-04

CAPÍTULO V 82
CONTRATO INTERMITENTE: FLEXIBILIZAÇÃO OU PRECARIZAÇÃO NAS RELAÇÕES DE TRABALHO?
Uagner Rogério Martins; Luana Michelle da Silva Godoy.
DOI-CAPÍTULO: 10.47538/AC-2025.81-05

CAPÍTULO VI..... 112
POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESTADO PLURINACIONAL: PERSPECTIVAS NA LATINIDADE – PARTE 1
Andréia Alvarenga de Moura Meneses**.**
DOI-CAPÍTULO: 10.47538/AC-2025.81-06

CAPÍTULO VII 137
CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA JURISDICIONAL ENTRE A LEI Nº 9.099/95 E A LEI Nº 11.340/06 NA SEARA DOS DELITOS DE MENOR POTENCIAL OFENSIVO
Joel Alves Bezerra.
DOI-CAPÍTULO: 10.47538/AC-2025.81-07

CAPÍTULO VIII..... 165
OS NOVOS RUMOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COM A NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS
Alex Salviano da Silva**.**
DOI-CAPÍTULO: 10.47538/AC-2025.81-08

CAPÍTULO IX..... 177
O ENCARCERAMENTO FEMININO NO BRASIL: DISCURSOS POLÍTICOS E CONSTRUÇÕES HISTÓRICAS NO INÍCIO DO SÉCULO XX
Ana Caroline Montezano Gonsales Jardim**.**
DOI-CAPÍTULO: 10.47538/AC-2025.81-09

CAPÍTULO X 194
A IMUNIDADE PROFISSIONAL DO ADVOGADO NOS CRIMES CONTRA A HONRA
Tiago Silva Brito.
DOI-CAPÍTULO: 10.47538/AC-2025.81-10

CAPÍTULO XI..... 215
A NECESSIDADE DO CONECIMENTO INTERPRETATIVO PARA INTERAGIR DENTRO DA ESFERA JURÍDICA - RETORICA E A HERMENÊUTICA NO CONTEXTO DE INSTITUCIONAL
Ana Tereza Bento Vieira.
DOI-CAPÍTULO: 10.47538/AC-2025.81-11

CAPÍTULO XII 228
PLANEJAMENTO MUNICIPAL, IEGM E A AGENDA 2030: BOAS PRÁTICAS POR EIXO DO IEGM COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO HUMANO E ECONÔMICO
Márcio Egidio Pieretti.
DOI-CAPÍTULO: 10.47538/AC-2025.81-12

CAPÍTULO XIII..... 231
VULNERABILIDADE SOCIAL NO CONTEXTO DE DESASTRES DE ORIGEM NATURAL NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE (MG) – BRASIL
Jozadake Petry Fausto; Elton Cesar Cunha.
DOI-CAPÍTULO: 10.47538/AC-2025.81-13

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

INFORMAÇÕES SOBRE OS ORGANIZADORES 260

INFORMAÇÕES SOBRE OS AUTORES..... 261

ÍNDICE REMISSIVO..... 264

E-BOOK REFLEXÕES SOBRE OS DIREITOS HUMANOS TRABALHISTAS E FUNDAMENTAIS
1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

CAPÍTULO I

AS RELAÇÕES TRABALHISTAS PARA OS PRATICANTES DA UMBANDA NO BRASIL: NÃO DISCRIMINAÇÃO, LIBERDADE RELIGIOSA E DIREITOS HUMANOS NAS RELAÇÕES DE EMPREGO

Renata e Silva Brito[1]; Márcio Bonini Notari[2].

DOI-CAPÍTULO: 10.47538/AC-2025.81-01

RESUMO: O estudo analisa as relações de trabalho envolvendo praticantes da Umbanda, destacando a ausência de vínculo empregatício nos terreiros e a recorrente discriminação sofrida por umbandistas no mercado formal de trabalho. Fundamentado na Constituição Federal, no Direito do Trabalho e em tratados internacionais de direitos humanos, o texto evidencia que a intolerância religiosa contra religiões de matriz africana configura violação à dignidade da pessoa humana e expressão de racismo estrutural. A partir da análise normativa, doutrinária e jurisprudencial, especialmente de decisões do TRT, conclui-se pela necessidade de proteção efetiva aos trabalhadores, garantindo liberdade religiosa, igualdade material e ambientes laborais livres de discriminação.

PALAVRAS-CHAVE: Umbanda. Discriminação religiosa. Direito do Trabalho.

LABOR RELATIONS FOR UMBANDA PRACTITIONERS IN BRAZIL: NON-DISCRIMINATION, RELIGIOUS FREEDOM, AND HUMAN RIGHTS IN EMPLOYMENT RELATIONSHIPS

ABSTRACT: The study analyzes labor relations involving practitioners of Umbanda, highlighting the absence of an employment relationship within religious temples and the recurrent discrimination faced by Umbanda followers in the formal labor market. Grounded in the Federal Constitution, Labor Law, and international human rights treaties, the text demonstrates that religious intolerance against Afro-Brazilian religions constitutes a violation of human dignity and an expression of structural racism. Based on normative, doctrinal, and jurisprudential analysis, especially decisions issued by Brazilian Regional Labor Courts, the study concludes that effective protection of workers is necessary to ensure religious freedom, substantive equality, and work environments free from discrimination.

KEYWORDS: Umbanda. Religious discrimination. Labor Law.

1 Graduada em Direito pela Faculdade Interamericana de Porto Velho (UNIRON). Pós-graduada em história e cultura afro - brasileira e indígena pela UNINTER. Membro da Composição de Diretores na Câmara Estadual de Posse da Federação de Cultos a Umbanda e Ameríndios do Município de Porto Velho.
2 Docente da Universidade Federal de Rondônia do Campus de Vilhena. Doutor em Ciências Criminais pela Pontificia Universidade Católica do Rio |Grande do Sul (PUC/RS). E-mail: marciobnotari@gmail.com.

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

INTRODUÇÃO

O presente estudo analisa as relações de trabalho relacionadas à prática da Umbanda, por apresentar particularidades que as distinguem de estruturas laborais formais. A Umbanda, enquanto religião de matriz afro-brasileira, assenta numa organização comunitária, espiritual e voluntária. Os terreiros, casas ou centros não funcionam como instituições empresariais, mas como espaços de culto e assistência religiosa de caráter identitário e espiritual, nos quais as atividades são desempenhadas por líderes religiosos (pais e mães de santo, dirigentes espirituais, entidades) e por médiuns que atuam, em regra, de forma voluntária e, por consequência, sem remuneração.

Muitos praticantes umbandistas enfrentam discriminação no mercado de trabalho, seja por preconceitos contra símbolos religiosos (como guias, roupas brancas ou firmezas espirituais), seja por estigmatização associada às religiões de matriz africana. Tais situações podem manifestar-se através de assédio moral, dificuldade de conciliação entre horários laborais e obrigações religiosas ou mesmo represálias explícitas motivadas por intolerância.

A Constituição Federal de 1988 e as convenções de direitos humanos consagraram a liberdade religiosa como direito inviolável, garantindo que nenhum cidadão pode ser privado de direitos por motivo de crença. A Consolidação das Leis do Trabalho e legislações específicas reforçam a vedação à discriminação. Contudo, o nosso cotidiano revela conflitos e tensões persistentes que tornam necessária uma análise crítica da efetividade dos direitos humanos e constitucionais no âmbito da relação de emprego. Eis o objeto do presente trabalho.

A DIGNIDADE HUMANA E ALGUNS FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS

A Constituição estabelece princípios estruturantes que orientam a proteção do trabalhador umbandista. O art. 1º, III, apresenta a dignidade da pessoa humana como eixo normativo. O art. 3º, IV, impõe a erradicação do preconceito como objetivo fundamental. O art. 5º, VI, garante liberdade de crença e culto, e o art. 5º, XLI, determina punição a qualquer discriminação atentatória aos direitos fundamentais.

A dignidade da pessoa humana constitui qualidade intrínseca e distinta de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração, implicando um complexo de direitos e deveres fundamentais que asseguram contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano. Nesse aspecto, na visão do autor a dignidade humana constitui o centro axiológico do ordenamento jurídico brasileiro e deve orientar a interpretação de todos os direitos fundamentais. Isso significa que o Direito do Trabalho não pode tolerar práticas que exponham o trabalhador a humilhações ou privações motivadas pela sua identidade religiosa, sob pena de esvaziamento do próprio sentido protetivo da legislação laboral[3].

Segundo Maurício Godinho Delgado, a relação de emprego exige a presença simultânea de cinco elementos: *pessoalidade, habitualidade, onerosidade, subordinação e pessoa física*. A ausência de qualquer desses requisitos impede a caracterização de vínculo laboral. Na Umbanda, ainda que haja habitualidade e pessoalidade, não se verifica a onerosidade — uma vez que não há remuneração — nem a subordinação típica, entendida por Delgado como um poder diretivo jurídico e disciplinar com finalidade produtiva e econômica[4].

O artigo Intolerância religiosa nas relações de trabalho: proteção ao povo de Santo, disponível no repositório JusLaboris do Tribunal Superior do Trabalho, constitui uma das produções académicas mais relevantes sobre a interação entre liberdade religiosa, discriminação estrutural e tutela trabalhista das religiões de matriz africana. A obra examina o fenômeno da intolerância religiosa como expressão do racismo estrutural e destaca a necessidade de o Direito do Trabalho assumir uma postura ativa na proteção das identidades religiosas afro-diaspóricas — frequentemente invisibilizadas ou estigmatizadas no ambiente laboral.

Entre os contributos mais significativos do artigo está a análise do Processo TRT-10 nº 01786-2013-016-10-00-6[5], que se tornou um marco na jurisprudência brasileira

3 SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988. 10. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 73.
4 DELGADO, Maurício Godinho. Curso de Direito do Trabalho. 18. ed. São Paulo: LTr, 2019, p. 279.
5 SANTOS, Naína de Oliveira. Intolerância religiosa nas relações de trabalho: proteção ao povo de santo. Brasília: Tribunal Superior do Trabalho, 2019. Disponível em: https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/130416. Acesso em 05.dezembro de 2025.

sobre discriminação religiosa no trabalho. O caso envolveu uma trabalhadora adepta de religião de matriz afro-brasileira que sofreu práticas recorrentes de assédio moral, hostilidade e desvalorização no ambiente de trabalho em razão da sua crença.

> No processo número 01786-2013-016-10-00-6, TRT-10, julgado em primeira instância pelo Magistrado Luiza Fausto Marinho de Medeiros e em sede de recurso teve como relator Maria Regina Machado Guimarães, é possível analisar com maior profundidade a ocorrência, no caso concreto, desse tipo de conflito entre o poder diretivo do empregador e a liberdade de crença do empregado. Segundo consta nos autos, a Autora foi vítima de despedida sem justa causa motivada por circunstâncias discriminatórias de cunho religioso, dado o fato de a ela terem sido atribuído os caracteres de "Macumbeira" e "Mão de Santo" por colega de profissão (coordenadora do colégio o qual a Autora era professora). A partir disso, foi vítima de constrangimento pelos demais colegas. A Autora sustenta ainda, afirmação reiterada por testemunhas, que foi questionada pela empregadora sobre a verdade dos boatos acerca de suas práticas religiosas e, mediante confirmação, seria despedida[6].

A decisão do Tribunal reconheceu que a conduta patronal violava a liberdade de crença e a liberdade de manifestação religiosa (art. 5.º, VI, da Constituição Federal); o comportamento hostil configurava assédio moral, pois submeteu a trabalhadora a constrangimentos reiterados, baseados em preconceito religioso e, por fim, a discriminação motivada por religião é equiparável a outras formas de racismo e viola a dignidade da pessoa humana, fundamento da ordem constitucional e do Direito do Trabalho.

O acórdão reforça que a proteção jurídica contra o assédio e a discriminação deve assumir contornos ainda mais intensos quando se trata de tradições religiosas afro-brasileiras — como Umbanda, Candomblé e demais ramificações — que sofrem com efeitos históricos e persistentes de estigmatização social. O Tribunal sublinhou que a omissão patronal em cessar práticas de intolerância constitui falha grave no dever de manter um ambiente de trabalho saudável, inclusivo e isento de perseguições religiosas.

6 BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 10.ª Região. Relatora: Maria Regina Machado Guimarães. Julgado em 2015. Disponível em: https://www.trt10.jus.br. Acesso em: 6 dez. 2025.

DIREITOS HUMANOS E CONVENÇÕES INTERNACIONAIS

Do total de ocorrências contabilizadas entre 2012 e 2015, mais de 70% das denúncias foram realizadas por praticantes de religiões de matriz africana, que relataram situações de violência física, simbólica ou psicológica. Esse dado confirma um padrão amplamente reconhecido por pesquisadores das áreas do direito, sociologia e antropologia: as religiões afro-brasileiras — como Umbanda e Candomblé — são desproporcionalmente afetadas por práticas discriminatórias, refletindo a persistência do racismo religioso no país[7].

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)[8], em seu artigo 18, estabelece que toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento, consciência e religião, incluindo a liberdade de manifestar sua crença individual ou coletivamente, em público ou em privado. O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966), incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto nº 592/1992, reforça essa proteção ao proibir qualquer forma de coerção que restrinja o exercício da religião.

Na esfera trabalhista, tem-se a Convenção n.º 111 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificada pelo Brasil pelo Decreto nº 62.150/19689 — define discriminação como qualquer distinção, exclusão ou preferência baseada, entre outros fatores, na religião, que tenha por efeito anular ou alterar a igualdade de oportunidades ou de tratamento no emprego e na profissão. Assim, estabelece padrões internacionais vinculantes para a proteção de trabalhadores contra práticas discriminatórias no acesso, manutenção e progressão no emprego.

A Declaração das Nações Unidas sobre a Eliminação de Todas as Formas de Intolerância e Discriminação Baseadas em Religião ou Crença (1981) aprofunda essa compreensão ao determinar que nenhum indivíduo pode ser submetido a coerção,

7 IHU Unisinos. Por que as religiões afro-brasileiras são principal alvo de intolerância no Brasil? 24 jan. 2016. Disponível em: https://ihu.unisinos.br/noticias/551101-por-que-as-religioes-afro-brasileiras-sao-principal-alvo-de-intolerancia-no-brasil?. Acesso em: 05 de dezembro de 2025.
8 BRASIL. Declaração Universal dos Direitos Humanos. (DUDH). Assembleia Geral das Nações Unidas, 1948. Disponível em: https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights. Acesso em: 05 de dezembro de 2025.
9 BRASIL. Organização Internacional do Trabalho. Convenção nº 111 sobre Discriminação em Matéria de Emprego e Ocupação, 1958. Ratificada pelo Brasil pelo Decreto nº 62.150, de 19 de janeiro de 1968. Disponível em: https://www.ilo.org

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

restrição, perseguição ou discriminação por motivo religioso, incluindo situações no contexto do trabalho, da educação, do espaço público e das instituições estatais. Hédio Silva Júnior[10] e Sidnei Nogueira[11] destacam que a perseguição a religiões afro é manifestação de racismo estrutural, conectando identidade religiosa, étnica e cultural[14]. O trabalho, como espaço de reprodução social e simbólica, torna-se palco de reforço das desigualdades históricas, sendo o enfrentamento jurídico essencial para assegurar direitos fundamentais e igualdade material.

No campo laboral, a Lei 9.029/1995 e a CLT (especialmente o art. 373-A, VI) proíbem práticas discriminatórias em razão de religião, assegurando reparação integral e reintegração quando o trabalhador é prejudicado por motivos religiosos. O Estatuto da Igualdade Racial (Lei 12.288/2010) dedica dispositivos específicos à proteção das tradições afro-brasileiras, reconhecendo sua importância cultural e a necessidade de políticas públicas que garantam a liberdade de culto, a preservação dos terreiros e a prevenção à intolerância religiosa (arts. 23 a 26).

Esse tipo de discriminação manifesta-se de diversas formas no ambiente de trabalho, a partir de algumas práticas, tai como: a) proibição do uso de símbolos religiosos afro (guias, fios de conta, abebês, ekodidé); b) negação de folgas ou ajustes para práticas litúrgicas; c) assédio moral motivado por crença religiosa; d) tratamento depreciativo, uso de estereótipos ou associação dos cultos a “magia”, “malefício”, “coisa do demônio”; e) dispensa discriminatória, quando o empregador utiliza a religião como fator de exclusão direta ou indireta.

Segundo Silvio Almeida, o racismo deve ser compreendido como um fenômeno estrutural, ou seja, não se limita a atitudes individuais de preconceito, mas se manifesta em normas, práticas institucionais e relações sociais que reproduzem desigualdades históricas. Aplicando essa perspectiva ao contexto religioso, especialmente contra trabalhadores adeptos de Candomblé, Umbanda e demais tradições afro-brasileiras, é possível identificar o que se denomina racismo religioso estrutural: práticas

10 SILVA, Hédio. Intolerância religiosa e racismo no Brasil. São Paulo: Selo Negro, 2018, p. 45.
11 NOGUEIRA, Sidnei. Intolerância Religiosa – Um Crime de Ódio. São Paulo: Jandaíra, 2020, p. 88-91.

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

discriminatórias que atravessam o ambiente laboral, institucional e cultural, mesmo sem a existência de intenção explícita de prejudicar o indivíduo.[12]

CONCLUSÃO

A religião de Umbanda e as linhas de matriz africana historicamente marcadas por um passado de perseguição, criminalização e estigmatização histórica e social, ao menos em realidade brasileira, encontra no ambiente de trabalho um terreno fértil para a reprodução de práticas violentas ligadas ao racismo religioso, tais como, ridicularização de guias e objetos de culto, proibição de símbolos religiosos, comentários depreciativos, impedimentos para conciliar horários rituais e outras formas de exclusão simbólica e material.

A discriminação contra trabalhadores de religiões afro-brasileiras viola frontalmente a Constituição, a legislação trabalhista, o Estatuto da Igualdade Racial e tratados internacionais de direitos humanos. Por sua natureza interseccional — articulando religião, etnia e cultura — tal discriminação deve ser compreendida como prática de racismo estrutural, exigindo do Estado, das empresas e do Judiciário respostas firmes. No ambiente de trabalho, a proteção contra a intolerância religiosa afro é componente indissociável do direito fundamental à igualdade, à liberdade religiosa e ao trabalho digno.

Diante disso, torna-se importante proteger os trabalhadores umbandistas de práticas discriminatórias e vexatórias, garantindo a centralidade da diversidade e da igualdade racial na conformação das relações laborais apta a reconhecer que a promoção de ambientes profissionais inclusivos depende da afirmação de políticas antidiscriminatórias, da responsabilização institucional e da incorporação de práticas empresariais que enfrentem o racismo religioso como um fenômeno estrutural e permanente no ambiente de trabalho, assim como, qualquer prática discriminatória fomentada em razão da raça, cor, sexo, idade.

12 ALMEIDA, Silvio. Racismo Estrutural. São Paulo: Pólen Livros, 2019, p. 27-35.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Silvio. **Racismo Estrutural.** São Paulo: Pólen Livros, 2019.

BRASIL. **Declaração Universal dos Direitos Humanos. (DUDH).** Assembleia Geral das Nações Unidas, 1948. Disponível em: https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights. Acesso em: 05 de dezembro de 2025.

BRASIL. **Organização Internacional do Trabalho.** Convenção nº 111 sobre Discriminação em Matéria de Emprego e Ocupação, 1958. Ratificada pelo Brasil pelo Decreto nº 62.150, de 19 de janeiro de 1968. Disponível em: https://www.ilo.org. Acesso em: 05 de dezembro de 2025.

BRASIL. **Tribunal Regional do Trabalho da 10.ª Região**. Relatora: Maria Regina Machado Guimarães. Julgado em 2015. Disponível em: https://www.trt10.jus.br. Acesso em: 6 dez. 2025.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 18. ed. São Paulo: LTr, 2019.

IHU Unisinos. **Por que as religiões afro-brasileiras são principal alvo de intolerância no Brasil**? 24 jan. 2016. Disponível em: https://ihu.unisinos.br/noticias/551101-por-que-as-religioes-afro-brasileiras-sao-principal-alvo-de-intolerancia-no-brasil?. Acesso em: 05 de dezembro de 2025.

NOGUEIRA, Sidnei**. Intolerância Religiosa – Um Crime de Ódio**. São Paulo: Jandaíra, 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 10. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SANTOS, Naína de Oliveira. **Intolerância religiosa nas relações de trabalho: proteção ao povo de santo**. Brasília: Tribunal Superior do Trabalho, 2019. Disponível em: https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/130416. Acesso em 05.dezembro de 2025.

SILVA, Hédio. **Intolerância religiosa e racismo no Brasil.** São Paulo: Selo Negro, 2018.

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

CAPÍTULO II

OS LIMITES CONSTITUCIONAIS E CONVENCIONAIS À FLEXIBILIZAÇÃO TRABALHISTA: ANÁLISE DO TEMA 1046 DO STF E DA OPINIÃO CONSULTIVA Nº 27 DA CORTE IDH

Bruno Petermann Choueiri Bugalho[13]

DOI-CAPÍTULO: 10.47538/AC-2025.81-02

RESUMO: O presente artigo analisa os limites constitucionais e convencionais à flexibilização dos direitos trabalhistas no ordenamento jurídico brasileiro, com especial atenção aos parâmetros estabelecidos pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 1046 de repercussão geral e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos na Opinião Consultiva nº 27. A Reforma Trabalhista (Lei 13.467/2017) instituiu a prevalência do negociado sobre o legislado mediante os artigos 611-A e 611-B da CLT, suscitando questionamentos quanto à sua constitucionalidade e convencionalidade. O STF, ao julgar o Tema 1046, validou a possibilidade de limitação ou afastamento de direitos trabalhistas não constitucionais via negociação coletiva, desde que preservados os direitos absolutamente indisponíveis, categoria cujos contornos precisos permanecem objeto de debate doutrinário e jurisprudencial. Paralelamente, a Corte IDH, na Opinião Consultiva nº 27, estabeleceu que a negociação coletiva deve primordialmente ampliar direitos, não reduzi-los, reafirmando a natureza de direitos humanos dos direitos trabalhistas e a necessidade de preservação de um núcleo essencial intangível. O controle de convencionalidade impõe-se como instrumento hermenêutico inafastável na delimitação dos limites à flexibilização, considerando o status supralegal dos tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil. O artigo demonstra que a flexibilização, embora excepcionalmente admissível mediante justificativa concreta e proporcionalidade, não pode ser utilizada como mero instrumento de redução de custos empresariais ou maximização de lucros, devendo respeitar o patamar civilizatório mínimo. Conclui-se que o princípio da proteção ao trabalhador permanece como regra fundamental do Direito do Trabalho, e que os limites constitucionais e convencionais à flexibilização devem ser interpretados de forma a preservar a dignidade humana e o trabalho como direito fundamental e expressão da personalidade.

PALAVRAS-CHAVE: Limites à flexibilização trabalhista. Tema 1046 STF. Opinião Consultiva 27 Corte IDH. Direitos absolutamente indisponíveis. Controle de convencionalidade.

13 Chefe da Assessoria Jurídica do 5° Ofício Geral da Procuradoria Regional do Trabalho da 15ª Região. Especialista em Direito e Processo do Trabalho (2017) e mestrando em Direito pela Universidade de São Paulo - Largo São Francisco (2023), na área de Direito do Trabalho e Seguridade Social.

E-BOOK REFLEXÕES SOBRE OS DIREITOS HUMANOS TRABALHISTAS E FUNDAMENTAIS
1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

CONSTITUTIONAL AND CONVENTIONAL LIMITS TO LABOR FLEXIBILIZATION: ANALYSIS OF BRAZILIAN SUPREME COURT GENERAL REPERCUSSION THEME 1046 AND INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS ADVISORY OPINION N° 27

ABSTRACT: This article examines the constitutional and conventional limits to the flexibilization of labor rights in the Brazilian legal system, with particular attention to the parameters established by the Brazilian Supreme Court in General Repercussion Theme 1046 and by the Inter-American Court of Human Rights in Advisory Opinion No. 27. The Labor Reform (Law 13.467/2017) instituted the prevalence of negotiated terms over statutory provisions through Articles 611-A and 611-B of the Labor Code, raising questions about its constitutionality and conventionality. The Supreme Court, when judging Theme 1046, validated the possibility of limiting or removing non-constitutional labor rights through collective bargaining, provided that absolutely inalienable rights are preserved, a category whose precise contours remain subject to doctrinal and jurisprudential debate. Simultaneously, the Inter-American Court, in Advisory Opinion No. 27, established that collective bargaining should primarily expand rights, not reduce them, reaffirming the human rights nature of labor rights and the need to preserve an intangible essential core. Conventionality control is imposed as an unavoidable hermeneutic instrument in delimiting the limits to flexibilization, considering the supralegal status of international human rights treaties ratified by Brazil. The article demonstrates that flexibilization, although exceptionally admissible through concrete justification and proportionality, cannot be used merely as an instrument to reduce business costs or maximize profits, and must respect the minimum civilizational threshold. It concludes that the principle of worker protection remains the fundamental rule of Labor Law, and that the constitutional and conventional limits to flexibilization must be interpreted in a manner that preserves human dignity and work as a fundamental right and expression of personality.

KEYWORDS: Limits to labor flexibilization. Supreme Court Theme 1046. Inter-American Court Advisory Opinion 27. Absolutely inalienable rights. Conventionality control.

INTRODUÇÃO

As crises econômicas, fenômenos cíclicos do sistema capitalista global, frequentemente reacendem debates sobre a flexibilização das normas trabalhistas. A temática se insere no centro das discussões contemporâneas sobre Direito do Trabalho, especialmente após a implementação da Reforma Trabalhista (Lei 13.467/2017), sobretudo diante dos artigos 611-A e 611-B da CLT.

O Direito do Trabalho tem como arcabouço fundamental a proteção ao trabalhador, diretriz que constitui seu núcleo axiológico. É premissa elementar que

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

empregado e empregador, partes da relação laboral, não estão posicionados de forma equânime no pacto de trabalho, o que inviabiliza a negociação justa e paritária das cláusulas contratuais. O empregado, parte economicamente mais fraca, frequentemente se vê premido a submeter-se a condições potencialmente abusivas a fim de salvaguardar sua subsistência.

Tal conjuntura requer a intervenção do Estado para imposição de regras mínimas voltadas a equalizar esta relação iníqua, buscando a igualdade substancial e a convalidação da dignidade da pessoa humana. Tal premissa consubstancia o princípio da proteção ao trabalhador, conforme ensina Américo Plá Rodriguez:

> O Princípio da proteção se refere ao critério fundamental que orienta o Direito do Trabalho, pois este, ao invés de inspirar-se num propósito de igualdade, responde ao objetivo de estabelecer um amparo preferencial a uma das partes: o trabalhador. Enquanto no direito comum uma constante preocupação parece assegurar a igualdade jurídica entre os contratantes, no Direito do Trabalho a preocupação central aparece ser a de proteger uma das partes com o objetivo de, mediante essa proteção, alcançar-se uma igualdade substancial e verdadeira entre as partes, conforme ensina Américo Plá Rodriguez.[14]

O artigo tem por objetivo identificar e analisar os limites constitucionais e convencionais à flexibilização trabalhista no ordenamento jurídico brasileiro. Para tanto, examinaremos os parâmetros estabelecidos pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 1046 de repercussão geral, que reconheceu a constitucionalidade da negociação coletiva *in pejus* desde que preservados os direitos absolutamente indisponíveis. Ainda, estudaremos as diretrizes fixadas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos na Opinião Consultiva nº 27, que reafirmou a natureza de direitos humanos dos direitos trabalhistas e estabeleceu que a negociação coletiva deve primordialmente ampliar, não reduzir, direitos.

A partir da análise conjunta desses marcos normativos e jurisprudenciais, buscaremos delimitar o núcleo essencial de proteção que não pode ser afetado pela flexibilização, aplicando os instrumentos do controle de constitucionalidade e do controle de convencionalidade para verificar a compatibilidade das disposições da Reforma

14 RODRIGUEZ, Américo Plá. Princípios de Direito do trabalho. 3ª. ed. São Paulo: LTr, 2000, p. 85.

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

Trabalhista com o ordenamento jurídico interno e com os tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil.

A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO DIREITO DO TRABALHO E O SURGIMENTO DA FLEXIBILIZAÇÃO

A história da regulação das relações laborais se confunde com a própria evolução do capitalismo industrial. Durante séculos, as interações entre capital e trabalho foram dominadas por uma lógica puramente contratual, baseada na suposta autonomia das partes e livre pactuação de condições. Esse paradigma, entretanto, mostrou-se insuficiente para equilibrar as forças naturalmente desiguais presentes nas relações de trabalho.

No contexto das transformações sociais e econômicas do século XIX, emergiram as primeiras legislações protetivas como resposta às mazelas sociais provocadas pela industrialização desenfreada. O surgimento dessas normas não representou mera concessão estatal, mas o resultado de intensas mobilizações da classe trabalhadora, que gradualmente conquistou reconhecimento jurídico para suas reivindicações de condições mais dignas de labor.

A intervenção estatal nas relações de trabalho foi uma conquista gradual dos trabalhadores, após períodos de vasta tribulação de direitos. Durante séculos vigorou a autonomia da vontade das partes e, consequentemente, prevalecia a vontade da parte mais forte: o empregador. O Estado mantinha-se absenteísta, inspirado nos princípios do *laisser faire, laisser passer*, e na máxima de que "o contratado era o justo"

Nesse sentindo, Camino leciona:

> No falso pressuposto da igualdade entre os homens e consequentemente liberdade para contratar, os trabalhadores foram explorados à exaustão e submetidos à condição aviltante. A desigualdade econômica, ignorada pelo Estado absenteísta, inspirada nos princípios do laisser faire, laisser passer, do "o que é contratual é justo" gerou situação de miséria sem precedentes para a classe operária que, explorada e faminta, iniciou movimento ascendente de grandes proporções, impulsionada pelo sentimento de solidariedade que é próprio dos oprimidos.[15]

15 CAMINO, Carmen. Direito Individual do Trabalho. 3° ed. Ver. E atual. Porto Alegre: Síntese, 2003. p 33.

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

O absenteísmo do Estado e a ausência de normas trabalhistas logrou espaço à superexploração do homem, onde se atendiam apenas os âmagos dos economicamente fortes. No capitalismo absenteísta visava-se única e exclusivamente o lucro. A classe operária era submetida a jornadas exaustivas, péssimas condições de trabalho, subempregos, miserabilidade e desguarnecia de quaisquer perspectivas de melhoras. O homem era tratado como um meio, não como um fim.

Immanuel Kant em valorosa lição disciplina que: "Os seres racionais estão todos sujeitos à lei, em virtude da qual cada um deles nunca deve tratar-se a si e aos outros como puros meios, mas sempre e simultaneamente como fins em si".[16] O princípio kantiano é fundamento ético essencial do Direito do Trabalho.

Ao versar sobre a imposição do "direito do mais forte", Rousseau afirmava que era impossível se falar em direito, pois a autoridade não advinda da força, mas sim da adequação proporcional aos anseios dos homens. Tais buscas premiam por um pacto social, que ao abrirem mão de sua autonomia, depositariam o ônus de regular a vida em sociedade a um ente fictício, o Estado.

> O mais forte nunca o é bastante para ser sempre amo, se não transformar sua força em direito e a obediência em dever. (...) A força é um poder físico; não vejo que moralidade pode resultar dos seus efeitos. Ceder à força é um ato de necessidade, não de vontade, é, entretanto, um ato de prudência. (...) Convenhamos, pois, em que a força não constitui um direito e que não somos obrigados senão aos poderes legítimos. (...) No Estado onde vigora o "direito do mais forte", o homem não tem certeza do presente, quiçá perspectivas para o futuro. Não há regras, não há limites e não há segurança. Manda quem "pode mais", se sujeita quem "podem menos". Em síntese, o homem, a despeito de sua racionalidade (dignidade), está à própria sorte, dependendo unicamente de suas aptidões pessoais.[17]

Com a massificação do trabalho, sobretudo após a migração dos trabalhadores camponeses para as grandes produções industriais nos centros urbanos, houve a percepção que coletivamente estes detinham mais poderes do que individualizados. Contexto que eclodiu diversas manifestações. A classe obreira uniu forças para enfrentar

16 KANT, Immanuel. Fundamentação da metafísica dos costumes. Tradução de Antonio Pinto de Carvalho. São Paulo: Companhia Editora Nacional. 1964. p. 91.
17 ROUSSEAU, Jean-Jacques, O contrato social. Tradução de Antonio P. Machado. 19° ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 1999. p. 28-29.

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

os abusos cometidos pelos empregadores. Buscaram-se melhores condições de trabalho e exigiu do Estado uma postura intervencionista, compreendida na concepção do dever estatal de proteção dos seus.

Nessa acepção, disserta o saudoso jurista Segadas Vianna:

> Cabe neste caso ao Estado intervir para proteger os fracos. O dever que cada particular não cumpre em relação ao próximo, e a que, em todo o caso, a lei não pode obrigá-lo, pertence ao Estado cumpri-lo em nome de todos e, quando passa a ser um dever do Estado, torna-se um direito para quem se beneficia dele.[18]

Notórios avanços foram obtidos por meio de movimentos operários, em especial aqueles ocorridos em meados do século XIX, momento de surgimento do Direito do Trabalho. Ocasião que se conferiu o caráter público às relações de esfera privada num modelo que preconizava a separação entre Estado e sociedade. A partir de então desenvolveu-se o *Welfare State*, o qual exigia a intervenção estatal nas relações contratuais para tutelar a parte hipossuficiente. Protegia, assim, os trabalhadores das leis de mercado, impulsionado por pressões da sociedade operária, relações internacionais e Igreja.[19]

Importante destacar que o Direito do Trabalho foi o primeiro ramo a estabelecer normas de ordem pública, ou seja, aquelas de caráter cogente, irrenunciáveis. As vantagens no plano jurídico compensam a inferioridade fática presente nos contratos de trabalho. Por estas se objetiva a proteção dos empregados contra a força econômica do empregador, garantindo, sobretudo, a dignidade aos trabalhadores.[20]

> [...] a dignidade humana, numa visão, não comporta escalas ou patamares, já que são, muito embora os homens sejam, de fato, materialmente desiguais, no plano da sua dignidade não o são. Então, a dignidade não pode ser vista como uma concessão, uma tolerância de uma pessoa para com outra, mas sim como um elemento presente em todas as pessoas, que as tornam destinatárias de igual respeito.[21]

18 VIANNA, Segadas. O regime democrático e o direito civil moderno; Instituições do Direito do Trabalho V. I. São Paulo: 1937. p. 41.
19 CASSAR, Vólia Bomfim. Direito do Trabalho. 10 ª ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014. p. 21-22.
20 GOLDSCHMIDT, Rodrigo. Flexibilização dos Direitos Trabalhistas: Ações afirmativas da dignidade da pessoa humana como forma de resistência. São Paulo: LTr, 2009. p. 13.
21 Idem, p. 55.

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

Nesta linha, a da ideologia da valoração do trabalho e da dignidade da pessoa humana, o filósofo Friedrich W. Nietsche, em um de seus mais notórios ensinamentos, preconizou o brocardo de que a "profissão era a espinha dorsal da vida".[22] Em preceito semelhante, ressaltam-se as famigeradas palavras do mestre Rui Barbosa:

> O trabalho não é castigo: é a santificação das criaturas. Tudo o que nasce do trabalho é bom. Tudo o que se amontoa pelo trabalho é justo. Tudo que o que se assenta no trabalho é útil. Por isso, a riqueza, por isso, o capital que emanam do trabalho são, como ele providenciais; como ele necessários, benfazejos como ele. Mas, já que do capital e da riqueza é manancial o trabalho, ao trabalho cabe a primazia incontestável sobra a riqueza e o capital.[23]

Pautados nos ideais do *Welfare State*, o estado do bem-estar social, houve vasta gama legislativa à proteção dos trabalhadores. Em especial, a partir de movimentos sociais como a Revolução Industrial, o Ludismo[24] e o Cartismo[25], em que se culminou a consciência coletiva da classe operária (germinação das entidades sindicais). Nesta época surgiram importantes documentos em defesa dos trabalhadores, como o Peel's Act (1802), o Bill Alberdeen (1845), o Manifesto Comunista (1848) e a Encíclica Rerum Novarum (1891).

Por conseguinte, no período pós Primeira Guerra Mundial foi criada a Liga das Nações e a Organização Internacional do Trabalho (1919), organismo voltado à defesa dos trabalhadores. Outrossim, elevou-se os direitos trabalhistas a nível constitucional; primeiramente no México em 1917 e posteriormente pela antiga República de Weimar em 1919. No Brasil, a Constituição de 1934 foi a primeira a tratar expressamente sobre o Direito do Trabalho.

A respeito da positivação do direito em nível constitucional destaca-se as lições de Wagner Balera: "O direito constitucional positivo é a expressão máxima dos valores

22 A questão social e política do Brasil. Conferência Pronunciada no Teatro Lírico do Rio de Janeiro em 20/03/1919. Rio de Janeiro, 1919. p. 11.
23 A questão social e política do Brasil. Conferência Pronunciada no Teatro Lírico do Rio de Janeiro em 20/03/1919. Rio de Janeiro, 1919. p. 11.
24 Movimento de trabalhadores que repudiavam a automação do trabalho gerada pela Revolução Industrial, a qual culpavam pelas péssimas condições de vida à época.
25 Expressão que faz referência a "Carta do Povo", documento que reivindicava direitos à classe proletariada.

considerados importantes, defensáveis e indispensáveis para a vida e o desenvolvimento da sociedade".[26]

Hodiernamente, há um vasto rol de direitos trabalhistas. No Brasil a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) compilou a legislação trabalhista vigente à época (1943). Foram elaboradas diversas leis sobre o tema, tais como a LC n° 150/2015 (domésticos), a Lei n° 5.889/1973 (rural), a Lei n° 6.019/1974 (temporário), a Lei n° 7.703/1989 (greve), entre outras. Ainda, o tratamento constitucional foi mantido e aprimorado pela Constituição Federal de 1988, em especial, em seu capítulo II.

Dessarte, é saliente a evolução das relações trabalhistas. Em um primeiro momento era sobrepujada a autonomia da vontade das partes e a não intervenção estatal nas relações privadas. As reivindicações dos obreiros, a intervenção do Estado, a regulamentação de leis trabalhistas e a primazia da dignidade da pessoa humana esvaíram a postura absenteísta do Estado. Evolução que deu origem a era da publicização dos direitos e do bem-estar social, em que são garantidos uma gama de direitos fundamentais mínimos aos trabalhadores.

A respeito, Vólia Bomfim Cassar, disciplina a matéria:

> O direito do trabalho reflete todo o pioneirismo do papel ativo do Estado priorizando o bem-estar social dos trabalhadores, intervindo nas relações privadas para pacificação das lutas de classes, tornando um direito, até então privado e individualista, em um direito voltado para o bem-estar social mínimo garantido aos trabalhadores, já que impõem regras básicas para o contrato de trabalho, dando uma feição de direito público a um direito privado, daí a publicização do direito. [...] A garantia de direitos mínimos ao trabalhador faz parte de um conjunto de valores humanos civilizatórios (mínimo existencial), que encontra respaldo no princípio da dignidade da pessoa humana previsto constitucionalmente como maior patrimônio da humanidade.[27]

Têm sido crescentes movimentos que refutam o grande contingente tutelar das normas trabalhistas, sobretudo, a intervenção estatal na esfera privada (paternalismo estatal). Dentre estes, destaca-se o neoliberalismo.[28] Por esta ideologia entende-se que os

26 BALERA, Wagner. O valor social do trabalho - Revista LTr, v 58. São Paulo: LTr, 1994. p. 1167.
27 CASSAR, op.cit. 2014. p. 26.
28 [...] segundo os economistas neoliberais, a modernização e o desenvolvimento econômico dos países dependem apenas da capacidade dos governos de reformarem as estruturas econômicas de seus países com vistas a adaptá-los ao mundo globalizado, ou seja, é imprescindível realizar as seguintes reformas econômicas: abrir a economia à concorrência internacional, propiciar ampla liberdade de movimento ao capital, desregulamentar os mercados internos,

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

trabalhadores estão maduros e amparados o suficiente para negociarem diretamente com o empregador, inexistindo a premissa que amparava o Welfare State. O seu condão principal é a reestruturação das "inflexíveis" normas trabalhistas e primazia do negociado em detrimento do legislado.

De forma ainda mais rígida, há movimentos que apontam para a total "desregulamentação"[29], isto é, ausência total de normas trabalhistas e adoção das regras de livre mercado, sem qualquer tipo de intervenção estatal nas relações de trabalho.

Tempos de crise econômica são, via de regra, momentos de extenuação de direitos trabalhistas. O trabalhador, hipossuficiente, é o maior afetado por tal conjuntura, submetendo-se a condições desfavoráveis, subempregos, temores e, até mesmo, desemprego.

Todavia, mesmo que indiretamente, os trabalhadores acabam atingidos pelo empreendimento enfermo, sendo colocada em xeque a sua fonte de subsistência. Posto isto, argumenta-se que a manutenção da saúde da empresa seria vantajosa para ambas as partes. Faz-se necessário, no entanto, questionar se os instrumentos de flexibilização efetivamente promovem um equilíbrio adequado entre interesses estruturalmente distintos: o legítimo interesse no lucro do empregador e o igualmente legítimo interesse nas condições dignas de vida do empregado. A convergência em torno da manutenção do emprego deve ser cuidadosamente examinada para que não resulte em distribuição desproporcional de sacrifícios.

em especial o mercado de trabalho, e realizar uma ampla privatização das empresas estatais. Em outras palavras, as reformas econômicas devem ser feitas de forma a permitir a maior liberdade possível ao capital em sua busca do lucro máximo. Se isso for feito, o resultado será o de elevar o crescimento econômico, reduzir o desemprego, eliminar os desequilíbrios no comércio internacional, estabilizar os preços e o próprio sistema econômico – ou seja, criaremos as condições básicas para termos uma economia próspera e eficiente". MALDONADO FILHO, Eduardo. Globalização e neoliberalismo: o surgimento do novo ou a volta ao passado? In: CARRION, Raul K. M.; VIZENTINI, Paulo G. Fagundes (Org.). Globalização, neoliberalismo, privatizações: quem decide este jogo? 2. ed. Porto Alegre: Universidade/UFRGS, 1998, p. 23.

29 [...] a desregulamentação do Direito do Trabalho, que alguns autores consideram uma das formas de flexibilização, com esta não se confunde. A desregulamentação retira a proteção do Estado ao trabalhador, permitindo que a autonomia privada, individual ou coletiva, regule as condições de trabalho e os direitos e obrigações advindos da relação de emprego. Já a flexibilização pressupõe a intervenção estatal, ainda que básica, com normas gerais abaixo das quais não se pode conceber a vida do trabalhador com dignidade. Precisamente porque há leis é que determinados preceitos devem ser flexíveis ou estabelecer fórmulas alternativas para a sua aplicação. SILVA, Reinaldo Pereira e. O mercado de trabalho humano: a globalização econômica, as políticas neoliberais e a flexibilidade dos direitos sociais no Brasil. São Paulo: LTr, 1998. p. 74.

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

Impulsionada pela globalização e as políticas do neoliberalismo, surge a "flexibilização". Ideologia que pretende suprimir ou relativizar as normas jurídicas que garantem a proteção do empregado na relação contratual. Tal prática pauta-se em baratear a mão-de-obra e o custo da produção, com objetivo de aumentar a competitividade e direcionar o Estado à retomada do crescimento econômico.

Catharino ressalta importantes ensinamentos sobre a flexibilização:

> Tratando-se de um fenômeno recente (começado na década de 80), e estando em expansão, ainda é muito difícil defini-lo, tanto que Eduardo J. Ameglio preferiu falar da 'ideia de flexibilidade'. Entretanto, admite para dar conteúdo jurídico 'a esta ideia', valer-se da opinião de autores espanhóis que consideraram ser 'a flexibilidade', basicamente, capacidade de adaptação do regime normativo e do das instituições à vontade unilateral ou bilateral das partes da relação de trabalho. Mais ainda, considera que 'a flexibilidade significa fundamentalmente adequação da normativa laboral e concomitantemente uma diversificação dos níveis de proteção que brinda a seguridade social".[30]

Vale ressaltar que flexível é o que não é rígido, aquilo que se adapta ao meio no qual subsiste. Flexibilizar para o direito do trabalho é diminuir a rigidez de algumas normas por meio de negociação coletiva ou até mesmo por condições dispostas na própria lei. Para tal instituto, prioriza-se o negociado em detrimento do legislado.

A exemplo de flexibilização é possível citar diversos dispositivos, dentre os quais alguns estão expressos no próprio texto constitucional, como o art. 7°, VI, XIII e XIV da CRFB/88. Por dispositivo infraconstitucional, a Lei 13.189/2015 - que institui o Programa de Proteção ao Emprego (PPE) -, a Lei 14.020/2020 - que instituiu medidas trabalhistas excepcionais para enfrentamento da pandemia da COVID-19 -, até mesmo inserções na Consolidação das Leis do Trabalho, conforme preceitua o art. 58-A, §2° da CLT, que possibilitou a adoção da jornada por tempo parcial em contratos já vigentes, sendo um exemplo de flexibilização existente mesmo antes da Reforma Trabalhista de 2017, e, ainda, a contenda denúncia da Convenção 158 da OIT.

Em síntese, a flexibilização de direitos trabalhistas consiste em um conjunto de mecanismos e medidas destinados a compatibilizar as mutações decorrentes dos fatores de ordem econômica, tecnológicas ou diversas ao contrato de trabalho. É mais

30 CATHARINO, José Martins. Neoliberalismo e sequela. São Paulo: LTr, 1997. p. 47.

interessante ao empregado, desde que de forma efêmera e justificada, flexibilizar alguns direitos, do que perder efetivamente seu emprego. No entanto, tal perspectiva merece análise crítica, pois pode naturalizar a falsa dicotomia entre precarização e desemprego, quando políticas econômicas e sociais alternativas poderiam preservar simultaneamente os direitos e os postos de trabalho.

Evidente que para aplicação de tal instituto sejam utilizados critérios como a proporcionalidade, razoabilidade, adequação e, sobretudo, excepcionalidade. Evitando assim, retroceder ao status quo ante, no qual prevalecia a autonomia da "vontade das partes" e o absenteísmo estatal. Ambiente propício a abusos de direito e violação da dignidade da pessoa humana.

O PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO AO TRABALHADOR COMO LIMITE À FLEXIBILIZAÇÃO

Ante as considerações precípuas, a flexibilização tem sido apresentada como possível instituto para defrontar cenários de declínio econômico, embora deva ser analisada com cautela quanto a seus reais efeitos na relação empregatícia. O instituto, que tende a beneficiar primordialmente o empregador, não é e não pode ser ilimitado, encontrando necessárias restrições no ordenamento jurídico, especialmente diante do princípio da proteção ao trabalhador e seus subprincípios: da norma mais favorável, da condição mais benéfica e *in dubio pro operário.*

Em contrapartida, a Constituição de 1988 possibilitou expressamente, em seu artigo 7°, incisos VI, XIII e XIV[31], a flexibilização de direitos trabalhistas no exercício da autonomia privada coletiva. Trata-se de hipóteses constitucionais de alteração *in pejus* do contato de trabalho. Outrora, a negociação coletiva visava apenas à melhoria das condições de trabalho. Isto ilustra o brocardo que não há direito fundamental absoluto, tampouco a máxima da proteção ao trabalhador. Exegese que se refere a uma via de mão

31 Art. 7°, CF, incisos VI: irredutibilidade do salário, salvo o disposto em convenção ou acordo coletivo; XIII: duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho; XIV: jornada de seis horas para o trabalho realizado em turnos ininterruptos de revezamento, salvo negociação coletiva.

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

dupla, em que há limitação tanto à flexibilização como ao princípio da proteção ao trabalhador.

No Brasil há duas espécies de flexibilização. A legal, que preceitua seus limites por disposição expressa da lei - aquiescência do Estado e empregador, sem atuação obreira - *verbi gratia* a Lei 13.429/2017, que viabilizou a terceirização em atividades-fim da empresa, posteriormente validada pelo STF na ADPF 324. E a negocial, que é realizada por meio de negociação coletiva entre os entes sindicais – anseio mútuo entre empregados e empregadores.[32]

> Uma das formas de ajuste das normas jurídicas à realidade social é através da negociação coletiva que é a expressão do Estado Democrático de Direito, enquanto meio de diálogo entre os grupos sociais. É um instrumento que procura manter a estabilidade nas relações entre os trabalhadores e empregadores, desempenhando uma função econômica de distribuição de riquezas, em que os sindicatos dos trabalhadores participam das decisões empresariais, permitindo a harmonização do ambiente de trabalho. (...) A negociação coletiva, até 1988, procurava conseguir melhores condições de trabalho ao empregado, mas após 1988 o exercício da autonomia privada coletiva também pode ser utilizado para flexibilizar in pejus os direitos, objetivando ajustar as normas jurídicas à realidade da sociedade capitalista, que se vincula, principalmente, ao desemprego. A flexibilização permite à empresa ajustar-se às flutuações econômicas.[33]

A negociação coletiva, por essência, é essencialmente transacional, ou seja, por meio dela transacionam-se, mas não se renunciam a direitos. O aplicador da lei deve examinar as possibilidades jurídicas e os elementos fáticos do caso concreto. Flexibilizar sem a devida premência configura ato ilícito na modalidade de abuso de direito (art. 187 do CC), o que enseja a nulidade absoluta do ato praticado, conforme disposto no art. 9° da CLT.[34]

Empreender tal aferição é árdua tarefa, que poderá ser atenuada pela utilização de métodos hermenêuticos pautados em características próprias dos direitos fundamentais, como a cedência recíproca - que busca a coexistência entre normas fundamentais conflitantes - e a sistematicidade – que traduz a coerência sistêmica do ordenamento

32 CASSAR, op.cit. 2014 p. 37.
33 SAEGUSA, Cláudia Zaneti. A flexibilização e os princípios de direito individual e coletivo do trabalho. São Paulo, LTr, 2008. p. 75/76.
34 Art. 9° CLT: Serão nulos de pleno direito os atos praticados com o objetivo de desvirtuar, impedir ou fraudar a aplicação dos preceitos contidos na presente Consolidação.

jurídico, sem que tais normas se excluam, já que integram um único sistema. Assim, para consumar tais medidas se aplica o princípio da proporcionalidade e seus subprincípios: adequação, necessidade/utilidade e proporcionalidade em sentido estrito. A adequação visa aferir se a medida é adequada ao que se destina, a necessidade/utilidade coteja se a medida será eficaz lesionando o mínimo possível o direito contraposto e, por fim, a proporcionalidade em sentido estrito pondera se ao final ganhou-se mais que perdeu em matéria de fundamentalidade de direitos.

Nesse sentido, Luiz Carlos Amorim Robortella, ao buscar compatibilizar a flexibilização com o princípio tuitivo deduz da seguinte forma:

> A problemática da compatibilização da flexibilidade com o princípio clássico da proteção e da imperatividade das normas laborais, que é a própria razão histórica e filosófica da existência do direito do trabalho como ciência autônoma, pode ser resolvida através da evolução interpretativa e da ampliação das categorias jurídicas.[35]

Arnaldo Süssekind elucida que os defensores do *Welfare State* admitem a redução do grau de intervenção, desde que os sistemas se constituam de regras gerais indisponíveis, na qual se estabeleça um nicho mínimo de proteção ao trabalhador pautado em sua dignidade humana. Acrescenta ainda, que a flexibilização deve ser realizada por meio de negociação coletiva e que tenha por objetivo atender as peculiaridades regionais, empresariais e profissionais, visando à preservação da saúde econômica da empresa e de seus empregados.[36]

Para Sérgio Pinto Martins, os limites à flexibilização das condições de trabalho podem ser analisados conforme sua admissibilidade. Admissíveis são os utilizados apenas em épocas de crise econômica, por prazo determinado, com o intuito de salvaguardar a continuidade da empresa, materializados por negociação coletiva e que se respeitem os ditames constitucionais e legais. Os inadmissíveis são os que ambicionam aumentar lucros da empresa, suprimir direitos trabalhistas garantidos por normas de ordem pública e que violem políticas econômicas do Estado. O Ministro argumenta que o instituto importa sacrifícios ao Estado, com perda na arrecadação de contribuições sociais;

35 ROBORTELLA, Luiz Carlos Amorim. O moderno direito do trabalho. São Paulo, LTr, 1994. p. 120.
36 A Globalização da economia e o confronto entre os neoliberais e os adeptos do estado social. Jornal Trabalhista. Brasília: Consulex, n° 742, 1999. p. 8-9.

empregador, com a diminuição de lucros, mas consequente manutenção dos postos de trabalho; e empregado, com perda temporária de certos direitos, mas viabilidade de se manter empregado.[37]

Em interpretação restritiva à flexibilização de direitos trabalhistas, Maurício Godinho Delgado observa a existência de duas categorias distintas de direitos, os de indisponibilidade relativa e os de indisponibilidade absoluta. O autor elucida que apenas os primeiros poderiam ser transacionados. Quanto aos de indisponibilidade absoluta, estes estabeleceriam um patamar mínimo civilizatório de direitos intransigíveis. Tal preceito tem fundamento no princípio da adequação setorial negociada.[38]

Os direitos de indisponibilidade relativa são passíveis de transação, ou, para alguns autores, até mesmo de renúncia. Esses ostentam caráter privado, envolvendo interesses particulares das partes, suscetíveis de atribuição econômica. Em contrapartida, os de indisponibilidade absoluta concernem direitos indisponíveis, constituído por normas cogentes, independentemente da vontade das partes.

Conforme deduz Godinho, o patamar mínimo civilizatório é formado por três grupos convergentes de normas trabalhistas heterônomas; "as normas constitucionais em geral (respeitadas, é claro as ressalvas parciais expressamente feitas pela própria Constituição: art. 7°, VI, XIII e XIV, por exemplo); as normas de tratados e convenções internacionais vigorantes no plano interno brasileiro (referidas pelo art. 5°, § 2°, CF/88, já expressamente um patamar mínimo civilizatório no próprio mundo ocidental em que se integra o Brasil); as normas legais infraconstitucionais que asseguram patamares de cidadania ao indivíduo que labora (preceitos relativos à saúde e segurança do trabalho, normas concernentes a bases salariais, normas de identificação profissional, dispositivos antidiscriminatórios e etc.)".[39]

37 MARTINS, Sérgio Pinto. Flexibilização das condições de trabalho. São Paulo: Atlas, 2004. p. 27-28 e 138.
38 Pelo princípio da adequação setorial negociada as normas autônomas juscoletivas construídas para incidirem sobre certa comunidade econômico-profissional podem prevalecer sobre o padrão geral heterônomo justrabalhista desde que respeitados certos critérios objetivamente fixados. São dois esses critérios autorizativos: a) quando as normas autônomas juscoletivas implementam um padrão setorial de direitos superior ao padrão geral oriundo da legislação heterônoma aplicável; b) quando as normas autônomas juscoletivas transacionam setorialmente parcelas justrabalhistas de indisponibilidade apenas relativa (e não de indisponibilidade absoluta). DELGADO, Maurício Godinho. Curso de Direito do Trabalho. São Paulo: LTr, 2016. p. 1545/1546.
39 Ibidem. p. 1547

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

Arion Sayão Romita caracteriza os direitos de indisponibilidade relativa e absoluta de forma diversa:

> Não é correta, contudo, a assertiva de que os direitos trabalhistas – do trabalhador individualmente considerado – sejam indisponíveis. O que a Consolidação das Leis do Trabalho, no art. 9°, declara é que são nulos os atos tendentes a desvirtuar, fraudar ou impedir a aplicação das normas de proteção ao trabalho. Nenhum preceito legal estabelece, de antemão, a indisponibilidade dos direitos do trabalhador. (...) É que os direitos do trabalhador admitem uma divisão: direitos absolutamente indisponíveis e os direitos relativamente disponíveis. O art. 9° da CLT não declara indisponíveis os direitos do trabalhador, apenas priva de eficácia o ato do empregador tendente a inviabilizar o gozo dos direitos assegurados por lei ao trabalhador. (...) São absolutamente indisponíveis os direitos de personalidade do trabalhador: honra, intimidade, segurança, vida privada, imagem. Os direitos patrimoniais são plenamente disponíveis, após o término da relação de emprego e apenas relativamente indisponíveis durante a vigência do contrato.[40]

Vólia Bomfim Cassar, de forma ainda mais restrita, entende que as normas que contemplam direito são sempre indisponíveis, portanto, insuscetíveis de renúncia ou transação. Somente a lei poderá criar exceções à regra e, ainda assim, de forma absolutamente limitada – como nos casos de normas autônomas – e, desde que, seja comprovada a finalidade de recuperar a saúde econômica da empresa e não acarretar prejuízos aos trabalhadores, consoante ao princípio constitucional da prevalência da norma mais favorável.[41]

Em preceito semelhante, disciplina Vecchi:

> Conforme já assinalado, o art. 7°, caput, da CF de 1988 é explícito em fixar que os direitos ali previstos são mínimos, impondo como somente possível, legitimamente, a previsão de outros direitos que venham a melhorar a condição de vida dos trabalhadores, ficando reforçado o princípio da proibição do retrocesso social. Ora, a cláusula de proibição de retrocesso social, somada à positivação do princípio da norma mais favorável, é uma clara demonstração do sentido que se deu aos direitos fundamentais dos trabalhadores, não cabendo ao legislador infraconstitucional alterar tal direção.[42]

40 ROMITA, Arion Sayão. Prefácio contido no livro de SOUZA, Zoraide Amaral. Arbitragem – Conciliação – Mediação nos conflitos coletivos trabalhistas. São Paulo. LTr, 2004. p. 11-12.
41 CASSAR, op.cit. 2014 p. 39, 208 e 211.
42 VECCHI, Ipojucan Demétrius. Noções de direito do trabalho: um enfoque constitucional. 2 ed. rev. e ampl. Passo Fundo: UPF, 2007. V 1. p. 47.

Há posicionamento jurisprudencial que historicamente defendia a flexibilização de diversos direitos com base na interpretação expansiva das exceções constitucionais. O argumento central era que, se a Constituição Federal autorizava expressamente a redução salarial mediante negociação coletiva (art. 7°, VI, CRFB/88) - considerado o direito de maior relevância devido à sua natureza alimentar - outros direitos também poderiam ser flexibilizados, seguindo a lógica de que 'quem pode o mais, pode o menos'. Esse entendimento foi posteriormente ampliado e reformulado pelo STF no julgamento do Tema 1046, que validou a possibilidade de flexibilização de direitos trabalhistas não constitucionais via negociação coletiva, desde que sejam respeitados os direitos absolutamente indisponíveis, categoria cujos contornos precisos ainda permanecem indefinidos na jurisprudência.

Na Europa, um novo modelo social tem se destacado, a flexissegurança. Surgida na Holanda e desenvolvida em países como Dinamarca e Suécia, este modelo híbrido preconiza a redução de conflitos entre o protecionismo estatal e a flexibilização de normas trabalhistas. Objetiva-se harmonizar o instituto com o princípio da proteção ao trabalhador, buscando um mercado de trabalho flexível, políticas ativas de mercado, processo de recolocação no emprego (outplacement) e sistema indenizatório vantajoso aos empregados. Tal sistemática é viável apenas em países pequenos, com baixa desigualdade social, o que não é o caso do Brasil, donde a Reforma Trabalhista de 2017 adotou aspectos da flexibilização sem incorporar adequadamente os mecanismos de segurança social compensatórios.[43]

Nesse contexto, afere-se que é complexo delimitar parâmetros à flexibilização de direitos trabalhistas. O que é cediço é que, mesmo após a Reforma Trabalhista e o julgamento do Tema 1046 pelo STF, a flexibilização deve respeitar limites constitucionais e convencionais, realizando-se por meio de negociação coletiva ou por disposição legal e, desde que, realizada de forma efêmera e justificada. A dificuldade persiste, entretanto, na delimitação precisa desses limites, uma vez que o STF, apesar de ressalvar os 'direitos absolutamente indisponíveis' como limite à negociação coletiva, não

43 GOLDSCHMIDT, op.cit. 2009. p. 145 e 146.

definiu expressamente quais direitos integrariam essa categoria, deixando margem para interpretações diversas pelos tribunais inferiores e pela doutrina.

Diante deste cenário de incertezas interpretativas, é imperativo que se retorne constantemente às raízes fundantes do Direito do Trabalho. O princípio da proteção ao trabalhador, longe de ser uma mera diretriz hermenêutica, constitui a própria razão de existir deste ramo jurídico especializado e deve servir como critério norteador para a identificação dos limites à flexibilização.

Em última análise, qualquer interpretação que autorize a redução de direitos trabalhistas deve ser submetida ao crivo da preservação da dignidade humana, fundamento constitucional que impõe o reconhecimento do trabalho não como mera mercadoria, mas como expressão da personalidade e meio de realização do ser humano em sua integralidade.

A REFORMA TRABALHISTA (LEI 13.467/2017): NOVO PARADIGMA DA FLEXIBILIZAÇÃO NO BRASIL

Em 2017, o cenário laboral brasileiro passou por significativa transformação com o advento da Lei nº 13.467/2017, denominada Reforma Trabalhista, implementada em contexto de crise econômica e política. Entre as principais modificações introduzidas pela reforma, destaca-se a consolidação da prevalência do negociado sobre o legislado, concretizando o ideário da flexibilização das normas trabalhistas por meio da inserção dos artigos 611-A e 611-B na CLT.

O artigo 611-A da CLT estabelece um rol exemplificativo de matérias em que a convenção coletiva e o acordo coletivo de trabalho têm prevalência sobre a lei, incluindo temas como jornada de trabalho, banco de horas, intervalo intrajornada - respeitado o limite mínimo de 30 minutos -, teletrabalho, regime de sobreaviso, trabalho intermitente, entre outros. O dispositivo representou verdadeira inversão da tradicional hierarquia das normas trabalhistas, que historicamente priorizava a norma estatal sobre a negocial quando mais benéfica, tendo a finalidade do negociado atuar, sobretudo, no vazio da lei.

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

Em contrapartida, o artigo 611-B da CLT trouxe um catálogo de direitos que não podem ser suprimidos ou reduzidos via negociação coletiva, estabelecendo limites materiais à flexibilização. Entre estes "direitos intangíveis" figuram principalmente aqueles previstos no artigo 7º da Constituição Federal, como salário-mínimo, 13º salário, FGTS, repouso semanal remunerado, férias anuais remuneradas, normas de saúde, higiene e segurança, entre outros.

No entanto, merece severa crítica a previsão contida no parágrafo único do artigo 611-B da CLT, segundo o qual "regras sobre duração do trabalho e intervalos não são consideradas como normas de saúde, higiene e segurança do trabalho para os fins do disposto neste artigo". Essa disposição representa uma tentativa legislativa de desnaturar o caráter de saúde e segurança das normas sobre jornada e intervalo, artificialmente retirando-as do campo da indisponibilidade absoluta.

Tal dispositivo apresenta flagrante inconstitucionalidade e inconvencionalidade. Em primeiro lugar, afronta diretamente o artigo 7º, XXII da Constituição Federal, que garante aos trabalhadores o direito à "redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança". A limitação da jornada e a garantia de intervalos são reconhecidamente instrumentos de proteção à saúde física e mental do trabalhador, impedindo a fadiga excessiva e reduzindo os riscos de acidentes e doenças ocupacionais.

Além disso, o dispositivo contraria frontalmente a Convenção nº 155 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificada pelo Brasil, que em seu artigo 4º determina que os Estados-membros devem formular e implementar uma política nacional coerente em matéria de segurança e saúde dos trabalhadores, a qual inclui explicitamente medidas relativas à "organização do trabalho e suas operações", categoria na qual se enquadram as normas sobre jornada e intervalos.

A aludida Convenção, considerada como princípio fundamental do trabalho (Core Obligation), estabelece uma clara conexão entre duração do trabalho e saúde, segurança e bem-estar dos trabalhadores, o que torna artificiosa e juridicamente insustentável a tentativa legislativa de separar esses elementos. Considerando que as normas internacionais de direitos humanos ratificadas pelo Brasil possuem status supralegal,

conforme jurisprudência consolidada do STF, o parágrafo único do artigo 611-B da CLT não resiste ao controle de convencionalidade e deve ser interpretado conforme a Constituição e os tratados internacionais, reconhecendo-se a indisponibilidade absoluta das normas sobre duração do trabalho e intervalos enquanto integrantes do núcleo de proteção à saúde e segurança do trabalhador.

O artigo 611-A, § 2° da CLT dispõe que a inexistência de expressa indicação de contrapartidas recíprocas em negociação coletiva não ensejará sua nulidade por não caracterizar um vício do negócio jurídico. Pelo teor do dispositivo, não haveria vício em eventual despojamentos de direitos sem indicação de uma contrapartida benéfica aos trabalhadores, compreendendo o benefício aos trabalhadores como algo meramente acessório. No entanto, tal disposição é contrário ao entendimento do Comitê de Liberdade Sindical da OIT:

> A negociação coletiva, que implica um processo de concessões mútuas e uma certeza razoável de que se manterão os compromissos negociados, ao menos durante o convênio, já que este é resultado de compromissos contraídos por ambas as partes sobre certas questões, e de certas demandas de negociações deixadas de lado de forma a obter outros direitos aos quais se deu maior prioridade pelos sindicatos e seus membros.[44]

No mesmo sentido, o Verbete nº 939 do Comitê é categórico ao estabelecer que "a finalidade da negociação coletiva é melhorar as condições de trabalho dos trabalhadores"[45], reconhecendo que, embora seja um mecanismo para alcançar soluções mutuamente aceitáveis, seu objetivo primordial deve ser a ampliação de direitos, não sua redução. Esses parâmetros internacionais evidenciam a inconsistência da norma interna que dispensa contrapartidas em negociações que reduzem direitos, reforçando a

44 Tradução livre do original em inglês: "941.Collective bargaining implies both a give-and-take process and a reasonable certainty that negotiated commitments will be honoured, at the very least for the duration of the agreement, such agreement being the result of compromises made by both parties on certain issues, and of certain bargaining demands dropped in order to secure other rights which were given more priority by trade unions and their members. If these rights, for which concessions on other points have been made, can be cancelled unilaterally, there could be neither reasonable expectation of industrial relations stability, nor sufficient reliance on negotiated agreements."Disponível em: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_090632.pdf.

45 Tradução livre do original em inglês: "939. The overall aim of promoting collective bargaining is to find mutually acceptable collective agreements. Collective bargaining, in order to be effective, must assume a voluntary character and not entail recourse to measures of compulsion which would alter the voluntary nature of such bargaining. Nothing in Article 4 of Convention No. 98 places a duty on the government to enforce collective bargaining by compulsory means with a given organization; such an intervention would clearly alter the nature of bargaining." Disponível em: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_632659.pdf

necessidade de um controle de convencionalidade sobre as disposições da Reforma Trabalhista.

Além desses dispositivos centrais, a Reforma Trabalhista também introduziu outras inovações que reforçam a tendência à flexibilização, como o artigo 8º, §3º, da CLT, que limita a análise do Judiciário ao "examinar exclusivamente a conformidade dos elementos essenciais do negócio jurídico" e estabelece o princípio da intervenção mínima na autonomia da vontade coletiva.

O artigo 444, parágrafo único, da CLT, por sua vez, institui a figura do "empregado hiperssuficiente" - aquele com diploma de nível superior e salário igual ou superior a duas vezes o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social -, conferindo às cláusulas contratuais por ele negociadas a mesma eficácia legal e preponderância sobre os instrumentos coletivos. Essa disposição representa clara ruptura com o princípio da proteção, pressupondo uma inexistente igualdade material entre empregador e empregado.

Igualmente preocupante é o artigo 507-A da CLT, que permite a celebração de cláusula compromissória de arbitragem para empregados com remuneração superior a duas vezes o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social, afastando a tutela jurisdicional estatal em favor de um método de solução de conflitos tradicionalmente utilizado em relações entre iguais.

Finalmente, o artigo 620 da CLT inverte a antiga regra da norma mais favorável, estabelecendo que "as condições estabelecidas em acordo coletivo de trabalho sempre prevalecerão sobre as estipuladas em convenção coletiva de trabalho". Tal disposição representa nítida deturpação ao princípio protetivo, permitindo a aplicação de norma menos favorável ao trabalhador, contrariando a tradição do Direito do Trabalho brasileiro.

A Reforma Trabalhista representou, assim, uma ruptura paradigmática com o modelo protetivo que inspirou a criação do Direito do Trabalho, ampliando significativamente o espaço para a autonomia privada coletiva e reduzindo a intervenção estatal nas relações laborais, a ponto de comprometer importantes alicerces constitucionais, como os princípios da norma mais benéfica, da progressividade e do não retrocesso social.

O TEMA 1046 DO STF: BALIZAMENTO CONSTITUCIONAL À FLEXIBILIZAÇÃO

Diante do novo cenário normativo introduzido pela Reforma Trabalhista, o Supremo Tribunal Federal foi instado a se manifestar sobre os limites constitucionais à flexibilização trabalhista por meio da negociação coletiva. No julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 1121633, com repercussão geral reconhecida (Tema 1046), discutiu-se a validade de norma coletiva que limitava ou restringia direito trabalhista não assegurado constitucionalmente.

Em junho de 2022, o STF fixou a seguinte tese:

> São constitucionais os acordos e as convenções coletivas que, ao considerarem a adequação setorial negociada, pactuam limitações ou afastamentos de direitos trabalhistas, independentemente da explicitação especificada de vantagens compensatórias, desde que respeitados os direitos absolutamente indisponíveis.[46]

No julgamento, prevaleceu o entendimento de que a Constituição Federal reconhece expressamente as convenções e acordos coletivos de trabalho (art. 7º, XXVI), e que a autonomia coletiva da vontade é elemento central do Direito Coletivo do Trabalho. De acordo com o STF, a negociação coletiva constitui poder-dever da entidade sindical, que não pode ser previamente limitada pelo Estado, desde que respeitados os direitos absolutamente indisponíveis.

O STF adotou a teoria do "conglobamento" ou "teoria do equilíbrio global", segundo a qual a negociação coletiva deve ser analisada como um todo, não sendo necessária a compensação específica para cada direito flexibilizado, mas sim um equilíbrio global do instrumento coletivo. Tal posição se alinha com o novo paradigma estabelecido pela Reforma Trabalhista, acerca da autonomia negocial coletiva.

Importante destacar que o STF reafirmou a existência de limites materiais à negociação coletiva, representados pelos "direitos absolutamente indisponíveis", embora não tenha especificado taxativamente quais seriam esses direitos.

46 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário com Agravo 1121633/GO. Tema 1046 de Repercussão Geral. Relator: Min. Gilmar Mendes. Plenário. Julgado em: 02/06/2022. DJe: 04/08/2022. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5415427. Acesso em: 19 set. 2025.

No entanto, é possível inferir que se trata dos direitos relacionados à dignidade humana do trabalhador, como normas de saúde e segurança do trabalho, proibição de trabalho degradante ou em condições análogas à escravidão, entre outros direitos fundamentais e convencionais, que se alinham com o patamar mínimo civilizatório defendido por Maurício Godinho Delgado.

AS DECISÕES DO TST SOBRE A FLEXIBILIZAÇÃO DAS COTAS DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA E REABILITADOS DO INSS E APRENDIZES À LUZ DO TEMA 1046

Em consonância com a tese firmada pelo STF no Tema 1046, que expressamente ressalva "os direitos absolutamente indisponíveis", o Tribunal Superior do Trabalho tem corretamente identificado as normas relativas às cotas para pessoas com deficiência e reabilitados do INSS e de aprendizes como pertencentes a essa categoria de direitos intransacionáveis, que não podem ser objeto de negociação coletiva.

Diversas decisões posteriores ao julgamento do Tema 1046 reafirmaram o entendimento de que as normas que estabelecem cotas para contratação de pessoas com deficiência (Lei nº 8.213/91, art. 93) e aprendizes (CLT, art. 429) constituem direitos absolutamente indisponíveis, sendo matéria de ordem pública que visa concretizar princípios constitucionais fundamentais, como a igualdade material, a não discriminação e a proteção à dignidade da pessoa humana. Trata-se, portanto, de direitos de natureza difusa e indisponível, cuja titularidade pertence a toda a coletividade, não havendo sequer pertinência temática para que entidades sindicais negociem sobre tal matéria.

No julgamento do Recurso de Revista nº 10555-54.2019.5.03.0185[47], a 6ª Turma do TST entendeu que "a base de cálculo para a contratação de pessoas com deficiência não pode ser flexibilizada por meio de negociação coletiva, pois se trata de norma de ordem pública que visa garantir a inclusão social de grupo vulnerável, constituindo direito absolutamente indisponível". De acordo com o entendimento exarado no acórdão, "em correta aplicação da tese firmada no Tema 1046 do STF, que expressamente ressalva os

47 Tribunal Superior do Trabalho. Recurso de Revista nº 10555-54.2019.5.03.0185. Relatora: Min. Kátia Magalhães Arruda. 6ª Turma. Julgado em: 24/11/2022. DEJT: 02/12/2022

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

direitos absolutamente indisponíveis, a exclusão de determinadas funções da base de cálculo da cota de pessoas com deficiência viola não apenas a legislação ordinária, mas princípios constitucionais fundamentais relacionados à dignidade da pessoa humana".

Em sentido semelhante, no julgamento do RR-1000344-58.2019.5.02.0605[48], a 3ª Turma do TST invalidou cláusula de convenção coletiva que reduzia a base de cálculo para contratação de aprendizes, excluindo funções que exigiam formação técnica específica. O acórdão destacou que "a política de inclusão de jovens no mercado de trabalho por meio da aprendizagem constitui medida de interesse público que transcende os interesses das categorias profissional e econômica, não podendo ser objeto de flexibilização pela via negocial, por constituir direito social absolutamente indisponível".

Ainda, no RR-1001387-03.2019.5.02.0202[49], a 4ª Turma do TST reconheceu que "em plena sintonia com a tese firmada pelo STF no Tema 1046, que expressamente resguarda os direitos absolutamente indisponíveis, as normas de inclusão social de grupos vulneráveis constituem limites materiais que não podem ser transpostos pela negociação coletiva, por estarem diretamente relacionadas ao núcleo essencial da dignidade da pessoa humana e à concretização do valor social do trabalho e da não discriminação, fundamentos da República expressos nos arts. 1º, III e IV, e 3º, IV, da Constituição Federal".

Em decisão emblemática no processo TST-ARR-1001191-76.2017.5.02.0462[50], a 7ª Turma do TST consolidou entendimento de que "a inclusão de pessoas com deficiência no mercado de trabalho, mediante sistema de cotas, visa concretizar direito fundamental ao trabalho de grupo historicamente excluído, constituindo medida de ação afirmativa indisponível pela via negocial". O acórdão ressaltou que "o julgamento do Tema 1046 pelo STF confirma e reforça o entendimento de que a base de cálculo para o cumprimento das cotas de pessoas com deficiência e aprendizes constitui patamar civilizatório mínimo,

48 Tribunal Superior do Trabalho. Recurso de Revista nº 1000344-58.2019.5.02.0605. Relator: Min. Alexandre de Souza Agra Belmonte. 3ª Turma. Julgado em: 15/02/2023. DEJT: 24/02/2023
49 Tribunal Superior do Trabalho. Recurso de Revista nº 1001387-03.2019.5.02.0202. Relator: Min. Guilherme Augusto Caputo Bastos. 4ª Turma. Julgado em: 07/06/2023. DEJT: 16/06/2023.
50 Tribunal Superior do Trabalho. Agravo de Instrumento em Recurso de Revista nº 1001191-76.2017.5.02.0462. Relator: Min. Cláudio Mascarenhas Brandão. 7ª Turma. Julgado em: 19/04/2023. DEJT: 28/04/2023.

insuscetível de flexibilização *in pejus*, por se enquadrar precisamente na categoria de direitos absolutamente indisponíveis que o próprio STF resguardou em sua tese".

O TST também enfrentou a questão no âmbito da Subseção I Especializada em Dissídios Individuais (SBDI-1), que, no julgamento do E-RR-1000844-51.2018.5.02.0605[51], pacificou o entendimento de que "as normas que estabelecem cotas para contratação de pessoas com deficiência e aprendizes são normas de ordem pública que concretizam direitos fundamentais e constituem medidas de ação afirmativa, cujo conteúdo não pode ser flexibilizado por negociação coletiva, por se enquadrarem exatamente no conceito de direitos absolutamente indisponíveis a que faz referência ao STF no Tema 1046". O entendimento demonstra harmonia entre as decisões do TST e a tese fixada pelo STF, que reconhece a existência de direitos que, por sua natureza, estão fora do alcance da autonomia negocial coletiva.

O posicionamento consolidado do TST demonstra a correta aplicação da tese fixada pelo STF no Tema 1046, que expressamente ressalvou os "direitos absolutamente indisponíveis" do alcance da autonomia negocial coletiva. As políticas de inclusão de grupos vulneráveis no mercado de trabalho, como as cotas para pessoas com deficiência e reabilitados do INSS e aprendizes, são corretamente identificadas como parte do núcleo essencial de proteção à dignidade da pessoa humana, consistindo em direitos de natureza difusa e indisponível, cuja titularidade transcende as categorias representadas nas negociações coletivas.

Portanto, o TST tem concretizado e dado efetividade à exceção prevista pelo próprio STF, delimitando o conceito de "direitos absolutamente indisponíveis", incluindo nesta categoria não apenas as normas expressamente previstas no art. 611-B da CLT, mas também aquelas que, embora não listadas expressamente, concretizam princípios constitucionais fundamentais e políticas públicas de inclusão social. Portanto, a jurisprudência da Corte Superior Trabalhista se consubstancia em legítima interpretação

51 BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Embargos em Recurso de Revista nº 1000844-51.2018.5.02.0605. Relator: Min. José Roberto Freire Pimenta. Subseção I Especializada em Dissídios Individuais. Julgado em: 31/08/2023. DEJT: 08/09/2023.

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

sistemática que reconhece a existência de limites materiais intransponíveis à autonomia negocial coletiva e à flexibilização.

A OPINIÃO CONSULTIVA Nº 27 DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

Em maio de 2021, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) emitiu a Opinião Consultiva nº 27, que trata sobre os alcances das obrigações dos Estados em matéria de liberdade sindical, negociação coletiva e direito de greve. O documento estabelece importantes parâmetros para a interpretação dos direitos trabalhistas dentro do sistema interamericano, com especial atenção à liberdade sindical e ao direito à negociação coletiva.

A Corte IDH reafirmou que os direitos à liberdade sindical, à negociação coletiva e à greve são direitos humanos fundamentais e interdependentes, protegidos pelo artigo 26 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), em conexão com outros dispositivos do mesmo instrumento.

Um aspecto fundamental da Opinião Consultiva nº 27 é o entendimento inequívoco de que a negociação coletiva existe primordialmente como instrumento para ampliar e melhorar direitos, e não para suprimi-los ou reduzi-los. A Corte IDH expressamente reconhece que a finalidade precípua da negociação coletiva é a busca de melhores condições de vida e de trabalho, o que representa uma evolução progressiva, e não regressiva, dos direitos sociais.

Nesse sentido, a Corte afirma que "a finalidade da negociação coletiva é melhorar as condições de vida e de trabalho dos trabalhadores protegidos pelo respectivo instrumento. A negociação não pode ser conduzida para reduzir os direitos dos trabalhadores, mas sim para que sejam superadas as condições previstas na legislação e em acordos anteriores".[52]

52 CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Opinião Consultiva OC-27/21, de 5 de maio de 2021. Sobre as obrigações em matéria de direitos dos trabalhadores à liberdade sindical, à negociação coletiva e à greve, e sua relação com outros direitos, com perspectiva de gênero. Solicitada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos. San José, Costa Rica, 5 mai. 2021. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_27_esp.pdf. Acesso em: 19 set. 2025.

O entendimento reforça o princípio da progressividade dos direitos sociais e a proibição do retrocesso social, em conformidade com o disposto no artigo 114, § 2° da CRFB/88, ao dispor que o Poder Normativo da Justiça do Trabalho deve respeitar "as disposições mínimas legais de proteção ao trabalho, assim como as convencionadas anteriormente".

No que tange especificamente à negociação coletiva e seus limites, a Corte IDH estabeleceu que os direitos derivados da negociação coletiva possuem um conteúdo essencial que não pode ser afetado por medidas legislativas ou de outra índole, e que o Estado deve garantir que a negociação coletiva seja desenvolvida em condições de liberdade e autonomia das partes.

Ademais, determinou que as limitações aos direitos derivados da negociação coletiva devem respeitar os critérios de legalidade, finalidade legítima, necessidade e proporcionalidade, e que os Estados devem abster-se de adotar medidas que restrinjam a negociação coletiva além do estritamente necessário para proteger interesses públicos primordiais.

Especialmente relevante é a afirmação categórica de que a flexibilização das normas laborais não pode afetar o núcleo essencial dos direitos trabalhistas consagrados nas constituições nacionais e nos tratados internacionais de direitos humanos. A posição da Corte IDH estabelece um importante contraponto às tendências flexibilizadoras, reafirmando a natureza de direitos humanos dos direitos trabalhistas e a necessidade de preservação de um patamar civilizatório mínimo.

Nesse sentido, leciona Enoque Ribeiro dos Santos:

> A aplicação dos termos da Opinião Consultiva OC 27/21 em integração ao ordenamento jurídico brasileiro é devida, porquanto se trata de interpretação autêntica de normas do sistema interamericano que devem ser cumpridas por todos os Estados-membros da OEA, entre eles o Brasil [...].
>
> Portanto, no que tange aos arts. 611-A e 611-B da CLT, acrescidos pela Lei 13.146/2017, em sede de controle de convencionalidade – isto é, à luz das Convenções 98 e 154 da OIT e das normas do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos supramencionadas -, a negociação coletiva para ser considerada como tal, deve visa à melhoria da proteção social dos trabalhadores, isto é, não pode ter como

> objetivo apenas a redução da proteção mínima prevista em lei, e deve prever contrapartidas adequadas, concessões mútuas, entre as partes estipulantes.[53]

A Opinião Consultiva nº 27 representa, assim, um importante parâmetro interpretativo para o controle de convencionalidade das normas coletivas negociadas no âmbito do Direito brasileiro, estabelecendo limites à flexibilização em consonância com os compromissos internacionais assumidos pelo país em matéria de direitos humanos trabalhistas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise empreendida no presente artigo permite identificar os limites constitucionais e convencionais à flexibilização trabalhista no ordenamento jurídico brasileiro, os quais emergem da interação entre três fontes normativas fundamentais: a Constituição Federal de 1988, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidada no Tema 1046 de repercussão geral, e os parâmetros estabelecidos pela Corte Interamericana de Direitos Humanos na Opinião Consultiva nº 27.

Da análise do Tema 1046, extrai-se que o STF reconheceu a constitucionalidade da negociação coletiva que limita ou afasta direitos trabalhistas não constitucionais, desde que preservados os direitos absolutamente indisponíveis. Embora o Supremo não tenha delimitado taxativamente essa categoria, é possível inferir que integram esse núcleo intangível as normas constitucionais sobre direitos trabalhistas, ressalvadas as exceções expressas nos incisos VI, XIII e XIV do artigo 7º da Constituição Federal, assim como as normas de tratados e convenções internacionais de direitos humanos, que possuem *status* supralegal no ordenamento brasileiro.

Igualmente indisponíveis são as normas de saúde, higiene e segurança do trabalho, incluindo as relativas à duração do trabalho e intervalos, conforme disposto na Convenção nº 155 da OIT. Somam-se a esse núcleo as normas relativas a direitos de personalidade do trabalhador e aquelas que concretizam políticas públicas de inclusão social, como as

53 SANTOS, Enoque Ribeiro dos. Direito processual coletivo trabalhista. Leme, SP: Mizuno, 2023, p. 315 e 316.

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

cotas para pessoas com deficiência e aprendizes, conforme jurisprudência consolidada do Tribunal Superior do Trabalho.

Paralelamente, a Opinião Consultiva nº 27 da Corte IDH estabelece limites convencionais à flexibilização ao reafirmar que a negociação coletiva existe primordialmente para ampliar direitos, não para reduzi-los. Segundo a Corte, qualquer limitação a direitos trabalhistas mediante negociação coletiva deve respeitar rigorosamente os critérios de legalidade, finalidade legítima, necessidade e proporcionalidade. A Corte reconhece a existência de um núcleo essencial dos direitos trabalhistas que não pode ser afetado por medidas flexibilizadoras, constituído pela convergência entre as disposições das constituições nacionais e dos tratados internacionais de direitos humanos.

O controle de convencionalidade se impõe como instrumento hermenêutico inafastável na delimitação desses limites, considerando que o Brasil, no exercício de sua soberania, assumiu compromissos internacionais vinculantes em matéria de direitos humanos. Esse controle deve ser exercido não apenas pelo Poder Judiciário, mas por todos os órgãos estatais, abrangendo o Legislativo e o Executivo, configurando verdadeira limitação externa à discricionariedade legislativa e interpretativa em matéria de flexibilização trabalhista. As opiniões consultivas da Corte IDH constituem parâmetros interpretativos que devem orientar a aplicação das normas internas, especialmente quando se trata de direitos humanos trabalhistas.

Da síntese entre os parâmetros constitucionais estabelecidos no Tema 1046 e os limites convencionais fixados na Opinião Consultiva nº 27, emerge o conceito de patamar civilizatório mínimo, formado pela convergência entre normas constitucionais, convenções internacionais de direitos humanos e legislação infraconstitucional protetiva. Esse patamar representa o conjunto de direitos trabalhistas de indisponibilidade absoluta, que não podem ser objeto de negociação coletiva *in pejus*, ainda que mediante contrapartidas ou em contextos de crise econômica. Trata-se de núcleo essencial que expressa os valores fundamentais da ordem jurídica trabalhista e materializa o princípio da dignidade da pessoa humana aplicado às relações de trabalho.

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

A flexibilização trabalhista, embora constitucionalmente admissível em circunstâncias específicas, encontra limites objetivos que devem ser rigorosamente observados. Qualquer medida flexibilizadora deve ser conduzida por meio de negociação coletiva legítima ou disposição legal expressa, nunca por imposição unilateral. Ademais, tais medidas devem apresentar justificativa concreta e proporcional à necessidade enfrentada, sendo temporárias e vinculadas a situações excepcionais devidamente comprovadas.

É imperativo que seja preservado o núcleo essencial de direitos absolutamente indisponíveis anteriormente delineado, assim como o equilíbrio global do instrumento coletivo, conforme reconhecido pelo STF ao aplicar a teoria do conglobamento. Ainda, toda flexibilização deve submeter-se ao duplo controle de constitucionalidade e convencionalidade, assegurando a compatibilidade vertical tanto com a Constituição Federal quanto com os tratados internacionais de direitos humanos.

A Reforma Trabalhista de 2017, ao estabelecer a prevalência do negociado sobre o legislado mediante os artigos 611-A e 611-B da CLT, ampliou significativamente o espaço para a autonomia privada coletiva. Contudo, essa ampliação não é ilimitada, devendo observar os parâmetros constitucionais e convencionais aqui delineados.

O princípio da proteção ao trabalhador permanece como fundamento estruturante do Direito do Trabalho, não sendo superado ou relativizado pela possibilidade de flexibilização. Ao contrário, esse princípio atua precisamente como vetor hermenêutico para a delimitação dos limites à flexibilização, assegurando que o trabalhador, parte hipossuficiente da relação laboral, não seja compelido a renunciar a direitos fundamentais sob o pretexto de adaptação às flutuações econômicas. A proteção trabalhista não constitui obstáculo ao desenvolvimento econômico, mas condição essencial para que esse desenvolvimento ocorra com justiça social e distribuição equitativa dos ônus e bônus do crescimento.

A proteção ao trabalhador possui o axioma básico de que o homem é um fim em si mesmo, e não mero meio. Contrariar tal idiossincrasia é retroceder na história ludibriado pela falsa percepção das ideias neoliberais, que o Direito do Trabalho é culpado pela crise econômica. É pôr na conta da classe obreira uma dívida que não é sua.

Em última análise, os limites constitucionais e convencionais à flexibilização trabalhista devem ser interpretados e aplicados de forma a preservar a dignidade da pessoa humana do trabalhador e a garantir o trabalho como direito fundamental e meio de realização da personalidade. A flexibilização que ultrapassa esses limites, longe de representar evolução ou modernização do Direito do Trabalho, configura retrocesso social.

REFERÊNCIAS

BALERA, Wagner. **A dignidade da pessoa e o mínimo existencial**. In: MIRANDA, Jorge; SILVA, Marco Antonio Marques da (coords.). Tratado luso-brasileiro da dignidade humana. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

BARBOSA, Rui. **A questão Social e Política no Brasil.** Conferência pronunciada no Teatro Lírico, do Rio de Janeiro, em 20/03/1919. Rio de Janeiro: Fundação Casa Rui Barbosa, 1983.

BRASIL. **Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017.** Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Diário Oficial da União, Brasília, 14 jul. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo 1121633/GO. Tema 1046 de Repercussão Geral.** Relator: Min. Gilmar Mendes. Plenário. Julgado em: 02/06/2022. DJe: 04/08/2022. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5415427. Acesso em: 19 mar. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Agravo de Instrumento em Recurso de Revista nº 1001191-76.2017.5.02.0462.** Relator: Min. Cláudio Mascarenhas Brandão. 7ª Turma. Julgado em: 19/04/2023. DEJT: 28/04/2023.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Embargos em Recurso de Revista nº 1000844-51.2018.5.02.0605.** Relator: Min. José Roberto Freire Pimenta. Subseção I Especializada em Dissídios Individuais. Julgado em: 31/08/2023. DEJT: 08/09/2023.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Recurso de Revista nº 1000344-58.2019.5.02.0605.** Relator: Min. Alexandre de Souza Agra Belmonte. 3ª Turma. Julgado em: 15/02/2023. DEJT: 24/02/2023.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Recurso de Revista nº 1001387-03.2019.5.02.0202.** Relator: Min. Guilherme Augusto Caputo Bastos. 4ª Turma. Julgado em: 07/06/2023. DEJT: 16/06/2023.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Recurso de Revista nº 10555-54.2019.5.03.0185.** Relatora: Min. Kátia Magalhães Arruda. 6ª Turma. Julgado em: 24/11/2022. DEJT: 02/12/2022.

BRITO FILHO, José Claudio Monteiro. **Direito Sindical:** análise do modelo brasileiro de relações coletivas de trabalho à luz do direito comparado e da doutrina da OIT: proposta de inserção da comissão da empresa. São Paulo: LTr, 2000.

CAMARGO, Marcelo Novelino. **Direito constitucional.** 2. ed. São Paulo: Método, 2008.

CAMINO, Carmen. **Direito individual do trabalho.** 2. ed. Porto Alegre: Síntese, 1999.

CASSAR, Vólia Bomfim. Direito do trabalho. 4. ed. Niterói: Impetus, 2010.

CATHARINO, José Martins. **Compêndio de direito do trabalho.** 3. ed. rev. atual. e aum. São Paulo: Saraiva, 1982.

CATHARINO, José Martins. **Neoliberalismo e sequela:** privatização, desregulação, flexibilização, terceirização. São Paulo: LTr, 1997.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Opinião Consultiva OC-27/21, de 5 de maio de 2021.** Sobre as obrigações em matéria de direitos dos trabalhadores à liberdade sindical, à negociação coletiva e à greve, e sua relação com outros direitos, com perspectiva de gênero. Solicitada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos. San José, Costa Rica, 5 mai. 2021. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_27_esp.pdf. Acesso em: 19 mar. 2025.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho.** 8. ed. São Paulo: LTr, 2009.

DELGADO, Maurício Godinho; DELGADO, Gabriela Neves. **A reforma trabalhista no Brasil: com os comentários à Lei n. 13.467/2017**. São Paulo: LTr, 2017.

DORNELES, Leandro do Amaral D. de; OLIVEIRA, Cíntia M. de. **Direito do Trabalho.** 4. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2021.

KANT, Immanuel. Fundamentação da Metafísica dos Costumes. **Tradução de Paulo Quintela.** Lisboa: Edições 70, 1988.

LORA, Ilse Marcelina Bernardi. **A prevalência dos princípios no Direito do Trabalho.** Revista Jurídica (FIC): RJ, Ano IV, v. 4, n. 4, p. 165-178, 2004. ISSN 1809-1229.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Flexibilização das condições de trabalho.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção nº 155 sobre Segurança e Saúde dos Trabalhadores e o Meio Ambiente de Trabalho.** Aprovada na

67ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho, Genebra, 1981. Disponível em: https://www.ilo.org/brasilia/convencoes/WCMS_236163/lang--pt/index.htm.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Freedom of Association:** Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association. 6. ed. Genebra: ILO, 2018. Disponível em: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_632659.pdf.

ROBORTELLA, Luiz Carlos Amorim. **O moderno Direito do Trabalho.** São Paulo: LTr, 1994.

ROBORTELLA, Luiz Carlos Amorim. **A flexibilização do direito do trabalho:** crise econômica, novas tecnologias e política social do Estado. Disponível em: http://www.trt9.jus.br/apej/artigos_doutrina_lcr_01.asp. Acesso em: 19 mar. 2025.

RODRIGUEZ, Américo Plá. **Princípios de Direito do trabalho.** 3. ed. São Paulo: LTr, 2000.

ROMITA, Arion Sayão. **Sindicalismo:** economia, estado e direito. São Paulo: LTr, 1997.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O Contrato Social.** Tradução de Antônio de P. Machado. Rio de Janeiro: Ediouro, 1989.

SANTOS, Enoque Ribeiro dos. **Direito processual coletivo trabalhista.** Leme, SP: Mizuno, 2023.

SANTOS, Enoque Ribeiro dos. **Negociação coletiva.** Negociar ou nao negociar?. Revista Trabalho, Direito e Justiça, v. 2, p. 01-08, 2024.

STRECK, Lênio; MORAES, José Luiz Bolzan. **Ciência política e teoria do Estado.** 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SÜSSEKIND, Arnaldo et al**. Instituições de Direito do Trabalho.** 21. ed. São Paulo: LTr, 2003.

VECCHI, Ipojucan Demétrius. **Limitações Constitucionais à Flexibilização do Direito do Trabalho.** In: THOME, Candy Florencio; SCHWARZ, Rodrigo Garcia (orgs.). Direito Coletivo do Trabalho: curso de revisão e atualização. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 3-24.

VIANNA, Segadas et al. **Instituições de direito do trabalho.** 21. ed. São Paulo: LTr, 2003.

E-BOOK REFLEXÕES SOBRE OS DIREITOS HUMANOS TRABALHISTAS E FUNDAMENTAIS
1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

CAPÍTULO III

DO PODER DE POLÍCIA À ARQUITETURA DE ESCOLHAS: A REINVENÇÃO DA ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA NO ESTADO CATALISADOR

Mario Marrathma Lopes de Oliveira[54]; Aimme Beatrice de Oliveira Dutra Cordeiro[55].

DOI-CAPÍTULO: 10.47538/AC-2025.81-03

RESUMO: O artigo analisa a transição do modelo clássico de comando e controle, centrado no poder de polícia e na sanção, para um Estado catalisador que utiliza arquitetura de escolhas e *nudges* como instrumentos de governança. Investiga-se se intervenções comportamentais podem substituir ou complementar a coerção tradicional, produzindo maior eficiência administrativa e legitimidade democrática. Para isso, discute-se a passagem do Estado executor ao Estado catalisador, reconceituando o poder de polícia à luz da administração pública gerencial e da racionalidade limitada dos cidadãos. Em seguida, apresenta-se a arquitetura de escolhas como função administrativa, explorando os principais conceitos de *nudge*, o debate ético sobre paternalismo libertário e exemplos brasileiros em tributação, consumo e políticas sanitárias. Por fim, realiza-se análise comparativa entre sanção e incentivo comportamental, destacando evidências empíricas que apontam para a superioridade de estratégias cooperativas de baixo custo em diversos contextos, sem dispensar a sanção como última *ratio*. Conclui-se que a integração entre Direito Administrativo e economia comportamental permite reinterpretar o poder de polícia como instrumento escalonado, no qual a inteligência regulatória e o design de políticas públicas devem preceder o uso de mecanismos coercitivos.

PALAVRAS-CHAVE: Poder de polícia. Arquitetura de escolhas. Economia comportamental. Estado catalisador. Eficiência administrativa.

FROM POLICE POWER TO THE ARCHITECTURE OF CHOICES: THE REINVENTION OF ADMINISTRATIVE ACTION IN THE CATALYST STATE

ABSTRACT: The article examines the transition from the classical command-and-control model, centred on police power and sanctions, to a catalytic State that relies on choice architecture and nudges as governance instruments. It investigates whether behavioural interventions can replace or complement traditional coercion while enhancing administrative efficiency and democratic legitimacy. To this end, it discusses the shift from an "executor State" to a "catalyst State", reconceptualising police power in light of managerial public administration and citizens' bounded rationality. It then presents choice architecture as an administrative function, exploring core nudge concepts, the ethical debate on libertarian paternalism and Brazilian examples in taxation, consumer

54 Coordenador Jurídico, consultor e advogado atua especialmente na gestão de riscos e de conflitos, com foco em serviços voltados à Administração e seus servidores. E-mail: mario@marrathma.com.
55Mestranda em Direito pelo Centro Universitário Christus (UNICHRISTUS), Pós-Graduada em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho pela Faculdade de Ciências e Tecnologia (FACET), Pós-Graduada em Direito Processual Civil e Graduada em Direito pelo Centro Universitário Christus (Unichristus). Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES, Brasil). Advogada. E-mail: aimmebeatrice@gmail.com

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

protection and health policies. Finally, it compares sanctions and behavioural incentives, highlighting empirical evidence that points to the superiority of low-cost cooperative strategies in several contexts, without dispensing with sanctions as a last resort. The article concludes that integrating Administrative Law and behavioural economics allows police power to be reinterpreted as a graduated instrument, in which regulatory intelligence and policy design should precede the use of coercive mechanisms.

KEYWORDS: Police power. Choice architecture. Behavioural economics. Catalytic State. Administrative efficiency.

INTRODUÇÃO

O presente artigo investiga o deslocamento do modelo clássico de comando e controle – vinculado à ideia do poder de polícia e da sanção – para o Estado catalisador, que se utiliza de arquitetura de escolhas e de *nudges* como instrumentos de governança. Busca-se verificar se as intervenções comportamentais podem, com efeito, substituir ou complementar a coercividade tradicional do Estado, produzindo maior eficiência administrativa e legitimidade democrática de ação do Estado brasileiro contemporâneo.

A relevância do tema relaciona-se, primeiro, à crise de efetividade do Direito Administrativo que, geralmente, mais se preocupa com a validade formal de atos do que com os resultados efetivos da política pública. Binenbojm fala em giro pragmático da disciplina, que exige a avaliação da atividade administrativa a partir do seu impacto fático. Esse deslocamento requer novos instrumentos analíticos que tenham capacidade de se conectar com a realidade da tomada de decisão dos cidadãos e das organizações reguladas.

Em segundo lugar, a economia comportamental mostrou que a racionalidade humana é limitada e sujeita a heurísticas e vieses sistemáticos, o que enfraquece o pressuposto do homem pleno racional subjacente ao modelo sancionatório clássico. Na reconstrução da racionalidade, Ribeiro e Domingues mostram como esse movimento alterou o design de políticas públicas e o repertório de incentivo normativo que o Estado tem à sua disposição. Desconsiderar essas evidências significa perder ferramentas que poderiam ser mais eficientes.

Em terceiro lugar, as experiências recentes brasileiras em arrecadação tributária e em políticas sanitárias mostraram que pequenos ajustes no design comunicacional e nas

estruturas de decisão podem gerar aumentos relevantes de conformidade. Estudos sobre empurrões fiscais e análises da aplicação de *nudges* durante a pandemia de Covid 19 apontam para a possibilidade de intervenções de custo baixo superarem, em certas circunstâncias, estratégias puramente punitivas. Isso é promissor para o Direito Administrativo atual.

Metodologicamente, a pesquisa tem como base uma abordagem dedutiva, partindo da teoria do Estado e da economia comportamental até examinar a atuação administrativa brasileira. O procedimento foi bibliográfico e documental, e a análise terá como base obras clássicas acerca da reforma gerencial e do poder de polícia, além de estudos doutrinários mais recentes em Direito Administrativo e textos sobre economia comportamental aplicada às políticas públicas. Mobilizou, ainda, relatórios e pesquisas empíricas no Brasil sobre *nudges* fiscais e comunicacionais.

A estrutura deste artigo se organiza em três eixos. A segunda seção discute a transição do Estado executor para o Estado catalisador, revisitando a posição do poder de polícia frente à administração gerencial e à obrigação constitucional de eficiência. A terceira seção apresenta a arquitetura das escolhas como função administrativa, definindo os *nudges*, apresentando exemplos e discutindo a legitimação ética e jurídica deles. Por fim, a quarta seção executará uma comparação entre a coerção sancionatória dos poderes policiais e os incentivos comportamentais, desenvolvendo tal comparação por meio da discussão sobre custos, resultados e impactos democráticos, para ao final voltar aos pontos quiçá formulados nesta introdução.

DO ESTADO EXECUTOR AO ESTADO CATALISADOR: A REDEFINIÇÃO DO PAPEL ESTATAL DE "EXECUTOR DE SERVIÇOS E SANÇÕES" PARA "ARTICULADOR E INCENTIVADOR"

A passagem do Estado executor para o Estado catalisador não representa meramente uma mudança de terminologia, mas também uma mudança significativa na maneira como o poder público se compreende e atua. No modelo burocrático clássico, a Administração ocupava-se diretamente da execução do serviço, impondo unilateralmente os comandos, mantendo forte controle procedimental. Isso se demonstrou pouco

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

responsivo a problemas complexos, gerando distanciamento entre as normas e a realidade social que deveriam ordenar (Bresser-Pereira, 1996; Binenbojm, 2020).

De acordo com Bresser-Pereira (1996), a reforma gerencial visava precisamente quebrar a armadilha da rígida burocracia, aproximando a Administração pública de um paradigma orientado para resultados. Essa mudança consiste em conceder maior autonomia aos gestores. O controle por passo é substituído por controle *a posteriori* de desempenho. A Administração foca no atendimento ao cidadão ao alterar o método do simples cumprimento de normas para a efetividade das políticas. Transforma-se, também, a forma em que o poder de polícia deve ser colocado em prática na atualidade (Bresser-Pereira, 1996; Bresser-Pereira; Spink, 2006).

Nesse sentido, Osborne e Gaebler (1994) criam a metáfora do governo catalisador que navega em vez de remar. Propõem que o Estado deixe de monopolizar prestando diretamente o serviço e passe a se tornar o coordenador, incentivador e regulador do cidadão e de múltiplos atores. O governo empreendedor, tal como descrito por eles, é forte no sentido de determinar os sentidos, porém leve das estruturas que necessitam para realizá-las sozinhos. A lógica passa a ser não mais fazer mais do mesmo, mas sim fazer diferente: via incentivos, alianças e arranjos institucionais inovadores (Osborne; Gaebler, 1994).

Ao mesmo tempo, o Direito Administrativo brasileiro vai ao encontro deste movimento ao revisitar o sentido e os limites do poder de polícia. Binenbojm defende que ao se encarar a atividade de polícia presente a partir da ordenação econômica e social de proteção aos direitos fundamentais, temperada por princípios da proporcionalidade e da eficiência. A sanção punitiva continua disponível, mas como um meio a ser calibrado frente a demais alternativas que não acarretem custos, mas que sejam igualmente aptas a trazer conformidade, afastando-se intervenções estatais desnecessariamente vigorosas (Binenbojm, 2020; Finger, 2022).

O transbordamento para o Estado que cata o catalisador também alude a um ajuste da própria linguagem administrativa: aquele que se identifica como fiscal assume o papel de articulador da inteligência social. Ao invés de canalizar esforços para encontrar infratores, a governança passa a investir em formatos que tornem a conduta lícita mais

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

simples. atraente e socialmente reconhecida. A autoridade não desaparece, mas aparecerá priorizada da utilização da informação qualificada, incentivos bem desenhados e mecanismos cooperativos da realização do interesse público (Osborne; Gaebler, 1994; Freitas, 2019). Tal transformação não exclui o poder punitivo; ao contrário, ela realoca-o para um espaço residual na caixa de ferramentas do direito regulatório.

Estudos empíricos demonstram que, nos mais variados contextos, arranjos de indução comportamental podem fortalecer a taxa de cumprimento, com menor custo administrativo e político. Quando a Administração demonstra possuir instrumentos mais brandos e eficazes, o uso preferencial de instrumentos de coação torna-se difícil de justificar, pois a Administração estaria descumprindo o dever de eficiência previsto no artigo 37 da Constituição (Costa, 2017; Araújo et al., 2023).

Pesquisa sobre políticas públicas assinala que a passagem do Estado executor para o catalisador é gradual, marcada pela coexistência de práticas burocráticas tradicionais e experiências inovadoras. Giacomini (2014) deixa claro que a adoção de instrumentos comportamentais requer capacidades institucionais específicas, particularmente em termos de análise de dados e avaliação de impactos.

Na ausência dessas condições, o que corre o risco de ocorrer é que o discurso gerencial continua sendo retórico, não remove rotinas decisórias e não diminui a dependência do aparato sancionador clássico. Ao mesmo tempo, a Administração Pública começa a operar em ecossistemas mais densos, nos quais organizações privadas, sociedade civil e tecnologia digital desempenham papéis decisivos; é a partir desse cenário que se abre espaço ao uso de instrumentos de coordenação indireta, como incentivos regulatórios, normas de transparência e *nudges* informativos.

Abre-se, assim, espaço a figura do Estado catalisador, como uma tentativa de conciliar missão pública, restrições fiscais e limites cognitivos dos cidadãos, permitindo o reconhecimento da arquitetura das escolhas como um funcionalismo administrativo próprio (Ribeiro; Domingues, 2018; Verbicaro; Caçapietra, 2021).

Essa seção procurou então mostrar que a redefinição do papel estatal não decorre apenas de escolhas ideológicas, mas também de constrangimentos funcionais associados à complexidade social e à escassez de recursos. Caso o Estado pretenda se manter

relevante sem recorrer a um expansionismo repressivo insustentável, precisa aprender a catalisar comportamentos em vez de apenas controlá-los.

Em seguida, passaremos a examinar como a arquitetura das escolhas e os nudges constituem um repertório técnico para concretizar, no plano jurídico e institucional, o modelo de Estado catalisador aqui esboçado (Thaler; Sunstein, 2019; Santos; Oliveira, 2023).

A ARQUITETURA DE ESCOLHAS COMO FUNÇÃO ADMINISTRATIVA

A transição do Estado executor para o Estado catalisador requer que o Direito adote uma perspectiva mais realista sobre como as decisões são de fato tomadas. A economia comportamental mostra que a maior parte das decisões comuns são aquelas que são feitas pelas pessoas muitas vezes com base em processos intuitivos, automáticos, rápidos e propensos a heurísticas e vieses, e não através de um processo de cálculo racional exaustivo (Tversky; Kahneman, 1974). Essa constatação destrói a premissa de que apenas editar normas claras e ameaçá-las com sanções seria suficiente para gerar a conformidade (Kahneman, 2012; Thaler; Sunstein, 2019).

Thaler e Sunstein (2019) definem a arquitetura de escolhas como o projeto do ambiente em que são feitas aquelas decisões. Sustentam que ela nunca será neutra. Qualquer que seja a ordem de opções que o Estado selecione, qualquer que seja o padrão *default* que escolha, qualquer que seja a maneira que organize a apresentação das informações, o Estado já está influenciando o comportamento.

O *nudge*, nesse contexto, consiste em qualquer componente dessa arquitetura que tem a capacidade de alterar a conduta de modo previsível, sem proibir alternativas e sem mudar substancialmente os incentivos econômicos (Sunstein, 2013). Em termos jurídicos, os *nudges* podem ser compreendidos como técnicas de regulação de baixa intensidade, que preservam a liberdade formal de escolha e que atuam na maior parte das vezes pela informação e simplificação.

Ao invés de aprovar proibições, o Estado altera o ambiente de decisão, de forma a tornar mais provável a adesão a conduta socialmente desejada. Os formulários pré-

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

preenchidos, as configurações de adesão automática com possibilidade de *opt out* e as comunicações que destacam normas sociais de cooperação são exemplos típicos (Sunstein, 2013; Araújo et al., 2023). Essa atuação é frequentemente chamada de paternalismo libertário, expressão que se esforça em compatibilizar o dever estatal na proteção de interesse coletivo com a proteção da autonomia individual.

Lepenies e Małecka (2019) advertem que o paternalismo libertário encontra seus limites na ocultação de conflitos de valores ou no deslocamento do julgamento público por decisões tecnocráticas. Por essa razão, a utilização de *nudges* em políticas públicas deve ser fundamentada em critérios de transparência, possibilidade de contestação e adequação para fins democraticamente definidos (Sunstein, 2016).

No Brasil, a discussão sobre arquitetura das escolhas já penetrou explicitamente o campo jurídico. Autores que aproximam o direito da economia comportamental apontam que o agente público desempenha o papel de arquiteto das escolhas por operar através de fluxos de atendimento, formulários, interfaces digitais e estruturas de incentivos. Aqui, a questão passa a não ser mais se deve o Estado influência comportamentos e ações, mas como fazê-lo sob controle jurídico, proporcional e pautado pela eficiência (Ribeiro; Domingues, 2018; Freitas, 2019).

A experiência brasileira tem mostrado aplicações concretas de *nudges* em áreas como tributação, consumo, saúde e regulação urbana. Na cobrança do IPTU, por exemplo, pequenas alterações no texto das cartas, chamando a atenção para a conduta da maioria dos contribuintes adimplentes, aumentaram a taxa de pagamento espontâneo com custo marginal reduzido.

Também nas políticas de consumo e em ações das *smart-cities* as estratégias de simplificação informacional e de desenhamento das interfaces digitais visam eliminar assimetrias e facilitar decisões compatíveis com o que é do interesse do próprio cidadão, sem medidas proibitivas de natureza institucional (Verbicaro; Caçapietra, 2021; Araújo *et al.*, 2023; Oliveira, 2022).

Essas experiências nos indicam que a arquitetura de escolhas é, de fato, uma verdadeira função administrativa, dotada de racionalidade própria e sujeita aos mesmos controles que as demais atividades administrativas. Ao legislador cabe fixar os seus

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

parâmetros gerais, enquanto ao administrador compete demonstrar, fundamentadamente em evidência, a adequação de dado *nudge* como meio idôneo, necessário e menos gravoso para assegurar o cumprimento do fim público. O controle judicial, por sua vez, é capaz de verificar se o intuito foi desvirtuado, se houve violação à transparência ou se efetivamente houve a prática de criação disfarçada de restrições substanciais à liberdade (Binenbojm, 2020; Costa, 2017).

O desafio teórico consiste em situar a arquitetura de escolhas no sistema de categorias do Direito Administrativo, sem reduzi-la a mera acessória da regulação clássica.

Uma possibilidade seria conceber a arquitetura de escolhas como execução do poder de ordenação em grau leve, a par da polícia administrativa e da prestação de serviços. Outra possibilidade é considerá-la enquanto expressão da função administrativa de planejamento e de direção estratégica, própria do Estado catalisador, que opera por coordenação mais do que por comando (Binenbojm, 2023; Osborne; Gaebler, 1994).

Ao reconhecer a arquitetura de escolhas como função administrativa, o ordenamento começa a exigir que a sua utilização cumpra a legalidade, a motivação e o controle social. Para tal, deve-se registrar, nos atos de desenho de políticas, os objetivos a serem perseguidos, os vieses que se pretende disparar, as alternativas pensadas e os resultados esperados. Tal exigência aproxima a ciência comportamental da cultura jurídica de *accountability*, impedindo que a linguagem técnica dos *nudges* seja utilizada como escudo para práticas opacas ou manipulativas (Ribeiro; Domingues, 2018; Sunstein, 2016).

Esta seção, portanto, sustentou que a arquitetura de escolhas não é simplesmente um recurso retórico, mas é um modo específico de operação estatal, que deve ser tratado com o mesmo rigor que outras formas de intervenção administrativa. Caso o Estado catalisador deseje substituir parte da coerção por empurrões comportamentais, precisa fazê-lo em bases de critérios jurídicos claros e em evidência empírica verificável.

Na próxima seção, serão comparados, sobre a ótica da eficiência e da legitimidade democrática, os custos e benefícios de se manter a primazia da sanção contra as intervenções comportamentais (Barros; Albuquerque, 2022; Santos; Oliveira, 2023).

E-BOOK REFLEXÕES SOBRE OS DIREITOS HUMANOS TRABALHISTAS E FUNDAMENTAIS
1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

PARA ALÉM DO PODER DE POLÍCIA: ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE SANÇÃO (COERÇÃO) E INCENTIVO COMPORTAMENTAL (COOPERAÇÃO) SOB A ÓTICA DA EFICIÊNCIA

O modelo tradicional de poder de polícia se baseia na lógica da dissuasão: começa da intimidação com sanções para induzir o cumprimento das normas administrativas. Essa estratégia requer um forte equipamento de fiscalização, processos punitivos formais e, quando necessário, judicialização, o que provoca um aumento considerável dos custos de transação do Estado. A experiência brasileira mostra que, em setores como o de impostos, essa dependência em relação meios coercitivos produz elevada litigância e reduzida taxa de recuperação real de créditos (Araújo et al., 2023; Feitosa; Cruz, 2019).

Do ponto de vista fiscal, estudos acerca da conformidade tributária computam que o custo médio de uma execução fiscal supera com varanda o valor de muitos créditos tributários cobrados. Os relatórios oficiais também ressaltam que o sistema tradicional de cobrança consome uma grande quantidade de horas de trabalho dos procuradores e servidores e com retorno financeiro, com frequência, diminuto. Tal combinação de alto custo administrativo e baixa eficiência resulta em questionamento sobre a lógica de continuar a ter a sanção como principal instrumento para obter obediência em massa (Relatório PGFN, 2023; Belmiro; Sedeu, 2022).

Em oposição, as intervenções comportamentais identificadas pela economia comportamental têm custos marginais muito mais baixos. Cartas com linguagem mais simples, lembretes personalizados, uso de normas sociais pode ser replicados em larga escala com investimentos relativamente pequenos em tecnologia e em design.

Araújo *et al*. (2023) evidenciam que modificações pontuais na comunicação do IPTU aumentaram os pagamentos espontâneos, sem se precisar aumentar a ameaça de sanção formal (Feitosa; Cruz, 2019). No mesmo sentido, análises específicas da administração tributária corroboram que a economia comportamental torna possível desenhar a cobrança com menos atrito entre o Fisco e os contribuintes (Belmiro; Sedeu, 2022).

A literatura a respeito de *nudges* fiscais mostra que a maior parte da inadimplência é explicada por razões que não estão associadas à prodigalidade dos contribuintes, como

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

esquecimento, resistência em tomar decisões que demandem algum grau de cálculos ou dificuldade de interpretação de textos legais. Nestas situações, a ameaça de uma sanção diz respeito a um problema que diverge do que efetivamente afeta o adimplemento. As intervenções cooperativas que reduzirem as barreiras cognitivas e tornarem a regularização mais saliente e simples atacam a causa do problema do comportamento. Elas propagam a conformidade sem agravar os desgastes relacionais, entre Fisco e contribuinte (Feitosa; Cruz, 2019; Braga, 2020).

Diante do critério da eficiência, o critério chave é a relação custo-benefício do instrumento escolhido em comparação com outras alternativas disponíveis. Se um *nudge* informacional é capaz de aumentar a arrecadação ou a adesão a políticas sanitárias com custos bem mais em conta do que aqueles das campanhas repressivas, será ineficiente o gestor que cuide somente da coerção.

O princípio constitucional da eficiência impõe ao administrador o dever de levar a sério opções menos custosas e igualmente aptas, sob pena de manter um aparato sancionatório exagerado (Bresser Pereira, 1996; Barros; Albuquerque, 2022). Isso não é dizer que se nega a importância do poder de polícia, em especial nos casos que envolvem risco à coletividade que forem graves ou persistentes. Quando se trata, todavia, de temas como segurança pública, proteção ambiental em situações críticas ou defesa sanitária, o condão de impor medidas compulsórias continua sendo elemento essencial.

Entretanto, mesmo nesses temas, a opção única pela repressão tende a produzir fenômenos de resistência social, deslocamento de comportamentos para a informalidade e altíssima judicialização, tudo isso comprometendo a própria eficácia das políticas públicas buscadas (Costa, 2017; Souza, 2020).

A experiência, tanto nacional quanto internacional, aponta que políticas mistas que combinam incentivos comportamentais e instrumentos punitivos são bem-sucedidas ao oferecer curvas de aderência mais homogêneas. A economia comportamental aplicada à Covid 19 aponta que mensagens calibradas em combinação com a possibilidade verdadeira de fiscalização geraram maior adesão do que o simples ato de decretar a maior restrição.

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

De modo semelhante, a literatura sobre adesão fiscal mostra que a percepção da justiça procedimental e do diálogo produz forte efeito sobre a disposição para aderir ao Estado (Barros; Albuquerque, 2022; Barros, Albuquerque, 2022). A comparação entre coerção e cooperação também aponta diversos espaços para a construção da confiança institucional. A sanção sistemática, quando percebida como desproporcional ou arbitrária, mina a legitimidade do poder público e provoca estratégias defensivas dos cidadãos. Por outro lado, estratégias explicativas das razões das políticas, alternativas facilitadas de regularização e um entendimento do administrado como parceiro tendem a produzir, na percepção dos públicos, justiça e reciprocidade, o que retroalimenta a conformidade voluntária (Sunstein, 2016; Santos; Oliveira, 2023).

Sob a ótica normativa, a escolha entre sanção e *nudge* não é neutra, pois abriga concepções distintas de cidadania e do papel do Estado. No modelo estritamente coercitivo, o administrado aparece em primeiro lugar como potencial infrator a ser contido; enquanto na lógica cooperativa, ele é visto como agente capaz de corresponsabilização pela realização do interesse público. A arquitetura de escolhas, quando usada de forma transparente e proporcional, é capaz de deslocar gradativamente o centro de gravidade da gestão pública da punição para a coprodução de resultados (Ribeiro; Domingues, 2018; Lepenies; Małecka, 2019).

Essa análise comparativa sugere que a sanção clássica deva ser reposicionada como última *ratio*, para hipóteses de descumprimento reiterado, fraude deliberada ou riscos intoleráveis aos direitos fundamentais. Em situações ordinárias da política pública, os dados apontam para a vantagem de instrumentos cooperativos que combinam baixo custo, alta escalabilidade e ganhos de legitimidade democrática.

Na seção final este achado será articulado às hipóteses iniciais, para defender que a arquitetura de escolhas consubstancia uma evolução qualitativa do poder de polícia no Estado catalisador (Thaler; Sunstein, 2019; Araújo et al., 2023).

CONCLUSÃO

O artigo tratou de a transição do modelo de comando e controle baseado no poder de polícia para o Estado catalisador amparado em arquitetura de escolhas pode levar a um aumento da eficiência e da legitimidade da atuação administrativa. A análise demonstrou que a articulação entre economia comportamental e Direito Administrativo oferece um arsenal sofisticado de intervenções que são capazes de baixar custos de conformidade, diminuir a litigiosidade e aproximar a administração pública da maneira de agir real dos cidadãos (Kahneman, 2012; Ribeiro; Domingues, 2018).

Os resultados teóricos e empíricos sugerem que *nudges* bem elaborados podem, em certos contextos, superar as estratégias exclusivamente sancionatórias, em particular em alguns campos como o da arrecadação tributária e o das políticas sanitárias.

Experiências com cartas fiscais, lembretes e o uso de normas sociais demonstram que pequenas intervenções comunicacionais podem elevar fortemente o nível de adesão, demandando um investimento muito inferior ao exigido pela estrutura mais convencional de imposição e execução. Isso corrobora a tese de que a sanção clássica deve ser reclassificada como última *ratio* na caixa de ferramentas regulatória (Araújo et al., 2023; Barros; Albuquerque, 2022).

Ao fazer a intersecção do referencial do Estado catalisador com a análise comportamental do direito, a pesquisa contribuiu para sistematizar a arquitetura de escolhas como uma função administrativa própria. Afirma-se que o administrador público atua, inevitavelmente, como arquiteto de escolhas e, por essa razão, é de sua responsabilidade justificar seus *nudges* em respeito à legalidade, transparência e proporcionalidade.

Conclui-se que os *nudges* institucionalizados jurídico são compatíveis com o Estado Democrático de Direito e podem dar suporte ao princípio da eficiência previsto no art. 37 da Constituição (Bresser Pereira, 1996; Binenbojm, 2020). Ao mesmo tempo, a pesquisa reconhece limites e riscos, pois o uso acrítico de técnicas comportamentais pode encobrir conflitos distributivos, deslocar as decisões para esferas tecnocráticas e afetar a autonomia, quando não houver informatização clara e precisa sobre os mecanismos por intermédio dos quais se dá a influência.

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

O debate ético em torno do paternalismo libertário demonstra que os *nudges* apenas podem ser justificáveis quando são aumentadores da capacidade dos indivíduos em perseguir seus próprios objetivos racionais e são passíveis de escrutínio público, sob risco de se aproximarem de manipulações encobertas (Lepenies; Małecka, 2019; Sunstein, 2016).

Como original contribuição, o artigo fez uma leitura do poder de polícia sob o viés da racionalidade limitada, sustentando que a inteligência regulatória precederia a ameaça de coerção quando dados empíricos apontarem maior eficiência dos incentivos comportamentais. Essa reconceituação permite que se pense o Estado catalisador não como um Estado mais fraco, mas como um Estado que escolha meios mais finos e proporcionais para a realização do interesse público. Neste contexto, a coerção continua sendo necessária, contudo, deve ser utilizada apenas em situações de risco grave, ou naquelas de resistência deliberada ao cumprimento de deveres jurídicos (Thaler; Sunstein, 2019; Costa, 2017).

Pesquisas futuras podem se debruçar, de maneira mais sistemática, sobre três possibilidades. A primeira diz respeito à criação de métricas robustas de avaliação de impacto de *nudges* dentro do contexto brasileiro, que permitam comparar, em termos de dados, as combinações entre sanção e incentivo. A segunda refere-se ao estudo do controle jurisdicional que se exerce sobre essa função administrativa, a partir dos parâmetros para aferir transparência, motivação e respeito à autonomia. A terceira encontra-se relacionada aos efeitos distributivos das políticas comportamentais, indagando-se quem ganha ou perde com essas políticas e quem paga pelo custo das decisões em um país de desigualdades profundas (Barros; Albuquerque, 2022; Giacomini, 2014).

Em termos práticos, trata-se de uma agenda desafiadora e promissora que se abre para a Administração Pública brasileira. Se o Estado conseguir inserir, de maneira responsável, a arquitetura de escolhas, será capaz de diminuir o contencioso, racionalizar o uso do poder de polícia e criar com os administrados uma relação mais cooperativa. O convite a gestores, juristas e pesquisadores é o de experimentar, avaliar e criticar esses instrumentos, para que a reinvenção da atuação administrativa não seja apenas retórica,

mas se transforme em políticas mais humanas, mais eficientes e mais democraticamente legitimadas (Santos; Oliveira, 2023; Verbicaro; Caçapietra, 2021).

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Érica Márcia Rabelo Silva *et al*. *Nudge* como estratégia para o incremento da arrecadação fiscal do IPTU. **Simetria – Revista do Tribunal de Contas do Município de São Paulo**, São Paulo, ano VIII, n. 11, p. 149-170, 2023. Disponível em: https://revista.tcm.sp.gov.br/simetria/article/view/134. Acesso em: 22 dez. 2025.

BARROS, Simone Regina Alves de Freitas; ALBUQUERQUE, Ana Paula dos Santos. Economia comportamental aplicada à Covid-19: um exercício analítico do uso de "*nudges*" em políticas públicas. **Recima21**, v. 3, n. 3, p. 1-8, 2022. Disponível em: https://recima21.com.br/index.php/recima21/article/view/1246. Acesso em: 22 dez. 2025.

BELMIRO, Daniel; SEDEU, Ricardo. Economia comportamental aplicada à administração tributária. In: ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA. **Economia comportamental aplicada às políticas públicas tributárias**. Brasília, DF: ENAT, 2022. p. 45-78. Disponível em: https://www.cogef.ms.gov.br/wp-content/uploads/2022/05/4-Economia-Comportamental-aplicada-a-AT-Daniel-Belmiro-e-Ricardo-Sedeu.pdf. Acesso em: 22 dez. 2025.

BINENBOJM, Gustavo. Direito Administrativo: entre justificação e operacionalização. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 1153-1189, set./dez. 2023. Disponível em: https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/785. Acesso em: 22 dez. 2025.

BINENBOJM, Gustavo. **Poder de polícia, ordenação, regulação**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 47, n. 1, p. 7-40, jan./abr. 1996. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1734/1/1996%20RSP%20ano.47%20v.120%20n.1%20jan-abr%20p. 07-40.pdf. Acesso em: 22 dez. 2025.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

COSTA, Natalia Lacerda Macedo. "*Nudge*" como abordagem regulatória de prevenção à corrupção pública no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 54, n. 214, p. 91-118, abr./jun. 2017. Disponível

em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/214/ril_v54_n214_p91.pdf. Acesso em: 22 dez. 2025.

FEITOSA, Rafael C.; CRUZ, João P. *Nudges* fiscais: a economia comportamental e o aprimoramento da cobrança da dívida ativa. **Revista de Processo e Jurisdição**, Fortaleza, v. 5, n. 2, p. 115-140, 2019. Disponível em: https://ojs.unifor.br/rpen/article/download/10258/pdf/0. Acesso em: 22 dez. 2025.

FREITAS, Juarez. Regulação administrativa e os principais vieses cognitivos. **Revista AEC**, Porto Alegre, v. 3, n. 1, p. 45-68, 2019. Disponível em: https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/44/519. Acesso em: 22 dez. 2025.

GIACOMINI, Henrique. **Economia comportamental nas políticas públicas**. São Paulo: Fundação Getulio Vargas, 2014. Disponível em: https://repositorio.fgv.br/items/c6ef821f-302c-47bc-92b6-bf2ad377c235. Acesso em: 22 dez. 2025.

KAHNEMAN, Daniel. **Rápido e devagar: duas formas de pensar**. Trad. Cássio de Arantes Leite. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

LEPENIES, Robert; MAŁECKA, Magdalena. The ethics of behavioural public policy. In: POAMA, Andrei; LEVER, Annabelle (ed.). **Routledge handbook of ethics and public policy**. London: Routledge, 2019. p. 513-525. Disponível em: https://www.taylorfrancis.com/books/9781315461731/chapters/10.4324/9781315461731-41. Acesso em: 22 dez. 2025.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Regulação municipal, smart cities e *nudges*: a experiência do Município do Rio de Janeiro. **Revista Carioca de Direito**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 6-33, jul./dez. 2022. Disponível em: https://rcd.pgm.rio/index.php/rcd/article/view/81. Acesso em: 22 dez. 2025.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. 5. ed. Brasília: MH Comunicação, 1994.

RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; DOMINGUES, Victor Hugo. Economia comportamental e direito: a racionalidade em mudança. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 8, n. 2, p. 456-471, ago. 2018. Disponível em: https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/5218. Acesso em: 22 dez. 2025.

SANTOS, Bruno; OLIVEIRA, Carla. Os *nudges* e as políticas públicas no Estado brasileiro. **Diálogos Possíveis**, v. 22, n. 2, p. 150-170, 2023. Disponível em: https://revista.grupofaveni.com.br/index.php/dialogospossiveis/article/view/1522. Acesso em: 22 dez. 2025.

SUNSTEIN, Cass R. *Nudges*.gov: behavioral economics and regulation. **Review of Behavioral Economics**, v. 1, n. 1-2, p. 115-141, 2013. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2220022. Acesso em: 22 dez. 2025.

SUNSTEIN, Cass R. **The ethics of influence: government in the age of behavioral science**. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

TVERSKY, Amos; KAHNEMAN, Daniel. Judgment under uncertainty: heuristics and biases. **Science**, v. 185, n. 4157, p. 1124-1131, 1974. Disponivel em: http://www.jstor.org/stable/1738360?origin=JSTOR-pdf. Acesso em: 22 dez. 2025.

VERBICARO, Dennis; CAÇAPIETRA, Ricardo dos Santos. A economia comportamental no desenho de políticas públicas de consumo. **Revista de Direito do Consumidor**, Brasília, v. 30, n. 123, p. 25-50, 2021. Disponível em: https://dspace.mj.gov.br/handle/1/3449. Acesso em: 22 dez. 2025.

E-BOOK REFLEXÕES SOBRE OS DIREITOS HUMANOS TRABALHISTAS E FUNDAMENTAIS
1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

CAPÍTULO IV

DA SENZALA À CADEIA PÚBLICA: SELETIVIDADE PENAL, POLÍTICAS PÚBLICAS E A PERMANÊNCIA DA CASA-GRANDE NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

Jose Antonio Nunes Aguiar[56]

DOI-CAPÍTULO: 10.47538/AC-2025.81-04

RESUMO: Este artigo analisa as continuidades históricas entre a senzala escravocrata, as cadeias públicas contemporâneas e a permanência simbólica da casa-grande na estrutura social brasileira. Argumenta-se que o sistema penal e determinadas políticas públicas operam como mecanismos de gestão da pobreza e de controle social, reproduzindo hierarquias raciais e de classe herdadas do período colonial. A partir de uma abordagem teórico-crítica, articulada a uma leitura etnográfica das práticas institucionais, sustenta-se que a prisão contemporânea constitui uma atualização da lógica da senzala sob a forma jurídica do Estado moderno. O discurso recente do ministro Herman Benjamin, ao reconhecer a existência de "duas justiças" no Brasil — uma punitiva para os pobres e outra garantista para os ricos — é mobilizado como evidência institucional que corrobora a seletividade estrutural do sistema penal e a permanência de uma cidadania profundamente desigual.

PALAVRAS-CHAVE: Senzala. Cadeia Pública. Seletividade Penal. Políticas Públicas. Racismo Estrutural.

FROM THE SLAVE QUARTERS TO PUBLIC PRISONS: PENAL SELECTIVITY, PUBLIC POLICIES, AND THE PERSISTENCE OF THE BIG HOUSE IN CONTEMPORARY BRAZIL

ABSTRACT: This article examines the historical continuities between the slave quarters (senzala), contemporary public prisons, and the symbolic persistence of the casa-grande in Brazilian society. It argues that the penal system and certain public policies function as mechanisms for managing poverty and social control, reproducing racial and class hierarchies inherited from the colonial period. Drawing on a critical theoretical framework and an ethnographic reading of institutional practices, the article contends that contemporary imprisonment represents an institutional reconfiguration of the logic of the slave quarters within the legal framework of the modern state. The recent discourse of Justice Herman Benjamin, acknowledging the existence of "two systems of justice" in Brazil - one punitive for the poor and another protective for the wealthy—is analyzed as institutional evidence supporting the structural selectivity of the penal system and the persistence of unequal citizenship.

56 Mestrando em Direito e Afirmação de Vulneráveis, Universidade Ceuma, São Luís/MA e graduado em Direito pela UFMA. E-mail: joseantonionunesaguiar145@gmail.com. https://www.lattes.cnpq.br/1365793003921191 - ORCID: https://orcid.org/0009-0007-2605-6343.

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

KEYWORDS: Slave Quarters. Public Prisons. Penal Selectivity. Public Policies. Structural Racism.

INTRODUÇÃO

A formação social brasileira é marcada por continuidades históricas profundas que atravessam os períodos colonial, imperial e republicano, desafiando interpretações que enfatizam rupturas institucionais formais sem considerar a persistência das estruturas de poder. Embora o Brasil tenha abolido juridicamente a escravidão em 1888 e instituído, ao longo do século XX, um Estado fundado nos princípios da igualdade formal, da legalidade e dos direitos fundamentais, a experiência concreta da cidadania permanece profundamente desigual.

Essa desigualdade manifesta-se de maneira particularmente evidente no funcionamento do sistema penal. As cadeias públicas brasileiras concentram, de forma sistemática, indivíduos pobres, majoritariamente negros e oriundos de territórios marcados pela precariedade das políticas públicas. Tal padrão não pode ser explicado exclusivamente pela incidência abstrata da criminalidade, mas deve ser compreendido como expressão de uma seletividade penal estrutural, que opera articulada às desigualdades raciais e de classe constitutivas da sociedade brasileira.

Neste artigo, parte-se da hipótese de que a cadeia pública contemporânea representa uma continuidade histórica da senzala escravocrata, atualizada sob a linguagem jurídica do Estado moderno. Assim como a senzala não era apenas um espaço físico, mas uma instituição de controle, disciplina e desumanização, a prisão contemporânea cumpre função semelhante ao administrar, confinar e neutralizar populações historicamente marginalizadas. A oferta de garantias mínimas — como alimentação, custódia formal e direitos processuais abstratos — não altera essa lógica estrutural, do mesmo modo que a subsistência mínima oferecida aos escravizados não anulava o caráter violento da ordem escravocrata.

Paralelamente, a casa-grande não desaparece com o fim da escravidão. Ela se afasta fisicamente dos espaços de confinamento, mas permanece intacta enquanto centro simbólico e material do poder econômico, político e jurídico. A distância espacial entre

elites e populações encarceradas contribui para a naturalização da desigualdade e para a invisibilização das continuidades históricas que estruturam o sistema penal.

A atualidade dessa análise é reforçada por enunciados produzidos no interior do próprio campo jurídico. Ao tomar posse na presidência do Superior Tribunal de Justiça, o ministro Herman Benjamin afirmou que o Brasil convive com duas justiças: uma "medieval" para os pobres e outra sofisticada para os ricos. Tal declaração, proferida por um ator central do Judiciário, constitui um reconhecimento explícito da seletividade penal e oferece respaldo institucional à tese de que a prisão contemporânea não representa uma ruptura com o passado escravocrata, mas sua reorganização sob novas formas.

JUSTIFICATIVA

A justificativa deste estudo fundamenta-se na necessidade de compreender o sistema penal brasileiro para além de sua dimensão normativa, reconhecendo-o como um fenômeno histórico, social e político profundamente enraizado nas estruturas de desigualdade que marcam a formação do país. O Brasil apresenta uma das maiores populações carcerárias do mundo, composta majoritariamente por indivíduos pobres, negros ou pardos, com baixa escolaridade e trajetórias marcadas pela exclusão social. Tal configuração revela que o encarceramento em massa não é um efeito colateral indesejado do sistema de justiça, mas parte constitutiva de seu funcionamento ordinário.

A atualidade do problema se intensifica diante do fortalecimento de discursos punitivistas que apresentam a prisão como resposta legítima e necessária à violência e à pobreza, deslocando a questão social para o campo penal. Como observa Wacquant (2001), em contextos de retração das políticas sociais, o Estado tende a expandir seu braço penal, utilizando a prisão como instrumento de gestão da miséria. No caso brasileiro, esse processo ocorre sobre uma base histórica marcada pela escravidão e pelo racismo estrutural, o que confere ao encarceramento um caráter profundamente seletivo.

Além disso, políticas públicas direcionadas às populações encarceradas frequentemente limitam-se à garantia da sobrevivência biológica mínima — alimentação, custódia formal e atendimento precário — sem qualquer compromisso efetivo com a

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

transformação das condições sociais que produzem o encarceramento. Essa lógica assistencial mínima não rompe com a exclusão; ao contrário, contribui para sua naturalização. Assim como na senzala, onde a subsistência dos escravizados era condição para a manutenção da ordem produtiva, a garantia mínima de direitos no cárcere não implica reconhecimento de cidadania plena.

A fala do ministro Herman Benjamin, ao afirmar que o Brasil convive com duas justiças — uma "medieval" para os pobres e outra sofisticada para os ricos — confere densidade empírica e institucional a esse diagnóstico. Trata-se de um reconhecimento explícito, vindo do interior do Judiciário, de que a igualdade jurídica não se concretiza materialmente. Tal enunciado reforça a necessidade de análises críticas que articulem história, seletividade penal e políticas públicas, demonstrando que a prisão contemporânea opera como continuidade de uma lógica de controle social herdada do período escravocrata.

Dessa forma, o presente estudo se justifica pela urgência de desvelar as continuidades históricas que sustentam o sistema penal brasileiro, contribuindo para o debate acadêmico sobre desigualdade, racismo estrutural, cidadania diferenciada e implementação de políticas públicas em contextos de vulnerabilidade.

PROBLEMATIZAÇÃO

A problemática central deste artigo emerge da constatação de que, apesar das transformações jurídicas e institucionais ocorridas desde o fim formal da escravidão, o sistema penal brasileiro continua a operar de maneira profundamente desigual. A prisão contemporânea concentra os mesmos grupos historicamente subalternizados, sugerindo a permanência de uma racionalidade de controle que atravessa diferentes períodos históricos.

Diante disso, formula-se a seguinte questão central:

Em que medida as cadeias públicas brasileiras podem ser compreendidas como uma continuidade histórica da senzala escravocrata, e como essa permanência se articula à seletividade penal e às políticas públicas contemporâneas de gestão da pobreza?

Essa questão desdobra-se em problemáticas complementares:

Como a herança escravocrata se manifesta no funcionamento cotidiano do sistema penal brasileiro?

De que modo o discurso institucional do Judiciário, exemplificado pela fala do ministro Herman Benjamin, reconhece a existência de uma justiça penal seletiva?

Em que medida a igualdade jurídica formal convive com práticas institucionais que produzem cidadanias diferenciadas?

Como as políticas públicas voltadas ao cárcere operam mais como mecanismos de contenção social do que de inclusão e emancipação?

Qual é o papel da casa-grande — hoje afastada espacialmente — na manutenção de privilégios e na blindagem jurídica das elites?

A problematização, portanto, não se limita a questionar a eficácia do sistema penal, mas busca compreender sua função social e histórica no contexto brasileiro.

OBJETIVOS

Objetivo Geral: Analisar as cadeias públicas brasileiras como continuidade histórica da senzala escravocrata, articulando seletividade penal, discurso institucional do Judiciário e políticas públicas na gestão contemporânea da pobreza e da desigualdade social.

Objetivos Específicos: Compreender a senzala como instituição disciplinar e tecnologia de controle social no período escravocrata; Analisar o processo de abolição da escravidão como ruptura jurídica sem inclusão social efetiva; Investigar a prisão contemporânea como reconfiguração institucional da lógica da senzala; Examinar o discurso do ministro Herman Benjamin como evidência institucional da existência de uma justiça penal seletiva; Analisar o papel da casa-grande, hoje afastada fisicamente, na manutenção de privilégios políticos, econômicos e jurídicos; Discutir o sistema penal como política pública implícita de gestão da pobreza no Brasil.

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico deste estudo articula contribuições da sociologia crítica brasileira, da antropologia do Estado, da criminologia crítica e da teoria social contemporânea, permitindo compreender o sistema penal como fenômeno histórico e estrutural.

A noção de abolição inconclusa, desenvolvida por Florestan Fernandes (1978), é central para compreender a permanência das desigualdades raciais no Brasil pós-escravidão. Segundo o autor, a integração do negro à sociedade de classes ocorreu de forma subordinada, sem acesso efetivo à cidadania plena, o que produziu uma massa de indivíduos formalmente livres, mas socialmente excluídos.

O conceito de racismo estrutural, conforme formulado por Silvio Almeida (2019), permite compreender a seletividade penal como expressão normal de uma estrutura social racializada. Para Almeida, o racismo não se limita a práticas individuais ou institucionais isoladas, mas organiza o funcionamento do Estado, do mercado e das instituições jurídicas.

A criminologia crítica, especialmente em Loïc Wacquant (2001; 2007), oferece instrumentos analíticos fundamentais para compreender a prisão como mecanismo de gestão da pobreza. O autor demonstra que, em contextos de neoliberalização, o Estado penal se expande justamente onde o Estado social se retrai, convertendo a miséria em objeto de controle punitivo.

Michel Foucault (1975), ao analisar a prisão como tecnologia disciplinar, contribui para a compreensão das continuidades entre diferentes formas históricas de controle dos corpos. Embora situado em outro contexto histórico, seu trabalho permite compreender a prisão não como resposta ao crime, mas como dispositivo de normalização e disciplina.

Jessé Souza (2017) contribui para a compreensão da naturalização da subalternidade no Brasil, demonstrando como as elites constroem narrativas morais que legitimam a desigualdade e a exclusão. Já Achille Mbembe (2018), com o conceito de

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

necropolítica, auxilia na análise da administração diferencial da vida e da morte em contextos de desigualdade extrema, como o sistema prisional.

Por fim, o discurso do ministro Herman Benjamin é compreendido neste trabalho como um enunciado institucional, no sentido bourdieusiano, produzido por um ator dotado de alto capital simbólico no campo jurídico. Ao reconhecer a existência de duas justiças penais, o ministro explicita aquilo que a teoria social e a empiria já vinham apontando: a seletividade estrutural do sistema penal brasileiro.

MARCO TEÓRICO

O Marco Teórico deste artigo fundamenta-se na articulação entre a sociologia histórica brasileira, a criminologia crítica, a teoria do Estado e os estudos sobre racismo estrutural, permitindo compreender o sistema penal como uma instituição historicamente situada e funcional à manutenção das desigualdades sociais. A hipótese central sustenta que a cadeia pública contemporânea constitui uma continuidade institucional da senzala escravocrata, enquanto a casa-grande — hoje espacialmente afastada — permanece como locus de reprodução de privilégios e de exceção jurídica.

Essa articulação teórica parte do pressuposto de que o direito e as instituições penais não operam em um vazio social. Conforme Bourdieu (2014), o campo jurídico tende a universalizar interesses particulares, convertendo relações de poder em normas aparentemente neutras. No caso brasileiro, essa neutralidade jurídica encobre uma seletividade penal historicamente direcionada aos mesmos grupos sociais subalternizados desde o período colonial.

ESCRAVIDÃO, SENZALA E FORMAÇÃO DO CONTROLE PENAL

A escravidão brasileira constituiu um sistema de dominação que articulava exploração econômica, violência simbólica e controle dos corpos. A senzala, enquanto espaço de confinamento, desempenhava função central nesse processo. Para Florestan

Fernandes (1978), a ordem escravocrata produziu uma hierarquia social rígida que se projetou para além da abolição, moldando as instituições republicanas.

Abdias do Nascimento (2016) enfatiza que a desumanização do negro escravizado não foi um efeito colateral da escravidão, mas seu fundamento. Segundo o autor, "o negro foi reduzido à condição de coisa, de instrumento, de mercadoria", o que possibilitou a naturalização da violência e do confinamento. Essa lógica de desumanização constitui o alicerce histórico das práticas punitivas contemporâneas.

Nesse sentido, a senzala pode ser compreendida como uma instituição proto-penal, anterior ao cárcere moderno, mas já estruturada pela lógica do castigo, da vigilância e da punição coletiva.

ABOLIÇÃO INCONCLUSA E PRODUÇÃO DA MARGINALIDADE

A transição da escravidão para o trabalho livre no Brasil ocorreu sem políticas de integração social, econômica ou educacional. Fernandes (1978) afirma que a abolição representou uma ruptura jurídica sem correspondência material, lançando a população negra à marginalidade estrutural.

Essa condição foi reforçada por um Estado que, ao invés de promover inclusão, passou a criminalizar a pobreza. Para Wacquant (2001), o sistema penal assume, em contextos de desigualdade extrema, a função de gerir a miséria produzida pelo próprio sistema econômico. No Brasil, essa gestão adquire contornos raciais evidentes.

Jessé Souza (2017) demonstra que a elite brasileira construiu uma moralidade excludente, na qual os pobres são percebidos como responsáveis por sua própria condição. Essa construção simbólica legitima a repressão penal e sustenta a seletividade do encarceramento.

RACISMO ESTRUTURAL E SELETIVIDADE PENAL

O conceito de racismo estrutural, conforme formulado por Almeida (2019), é central para compreender o funcionamento do sistema penal brasileiro. O autor argumenta

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

que o racismo organiza as instituições sociais, jurídicas e políticas, produzindo desigualdades sistemáticas mesmo na ausência de discriminação explícita.

No âmbito penal, essa estrutura manifesta-se na criminalização seletiva, na atuação policial, na produção de provas, nas decisões judiciais e na execução da pena. Como observa o próprio Almeida (2019, p. 39), "o sistema de justiça criminal é um dos principais mecanismos de reprodução do racismo estrutural".

A prisão, nesse contexto, não é um espaço de exceção, mas de normalidade institucional.

DUAS JUSTIÇAS PENAIS: DISCURSO INSTITUCIONAL E EVIDÊNCIA EMPÍRICA

A fala do ministro Herman Benjamin, ao afirmar que o Brasil convive com "uma justiça medieval para os pobres e uma justiça sofisticada para os ricos", é interpretada neste artigo como um enunciado institucional revelador. Trata-se de um reconhecimento explícito, oriundo do interior do campo jurídico, da existência de uma justiça penal dual.

Esse discurso confirma empiricamente o que a criminologia crítica já apontava: a igualdade formal perante a lei convive com práticas seletivas que beneficiam indivíduos dotados de capital econômico, político e simbólico. Como aponta Bourdieu (2014), quanto maior o capital acumulado por um agente, maior sua capacidade de mobilizar o direito em seu favor.

Assim, enquanto a cadeia pública concentra pobres e negros submetidos a condições degradantes, indivíduos pertencentes às elites experimentam tratamentos diferenciados desde a fase de conhecimento até a execução penal.

CASA-GRANDE AFASTADA E BLINDAGEM DAS ELITES

A casa-grande, embora afastada fisicamente da senzala e da prisão, permanece como elemento estruturante da ordem social. Sua distância espacial é compensada por proximidade institucional com os centros de poder político, econômico e jurídico.

Essa blindagem se expressa na produção legislativa, na seletividade da persecução penal e na capacidade de alterar normas em benefício próprio. O sistema penal, assim, não opera de forma simétrica, mas como instrumento de preservação da hierarquia social.

METODOLOGIA

A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, de caráter analítico-crítico, fundamentada na articulação entre análise histórica, teórica e discursiva. Trata-se de um estudo de natureza teórico-interpretativa, com forte diálogo com a antropologia do Estado e a sociologia do direito.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Os procedimentos metodológicos incluem: Análise bibliográfica de obras clássicas e contemporâneas da sociologia brasileira, criminologia crítica e teoria social; Análise histórico-estrutural da transição da senzala para o sistema penal moderno; Análise discursiva de enunciados institucionais, com destaque para a fala do ministro Herman Benjamin, compreendida como evidência empírica da seletividade penal; Leitura crítica das políticas públicas penais, especialmente aquelas voltadas à administração do cárcere.

PERSPECTIVA ANALÍTICA

O estudo adota uma perspectiva inspirada na antropologia das políticas públicas, compreendendo o Estado como um conjunto de práticas, discursos e instituições que produzem efeitos concretos na vida social. A prisão é analisada não apenas como instituição jurídica, mas como prática estatal de gestão da desigualdade.

A CADEIA PÚBLICA COMO POLÍTICA PÚBLICA DE CONTENÇÃO SOCIAL

Embora formalmente inserida no campo da segurança pública, a cadeia pública brasileira opera, na prática, como uma política pública implícita de gestão da pobreza.

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

Trata-se de uma política que não se apresenta como tal, mas que produz efeitos concretos e previsíveis sobre determinados grupos sociais. Como destacam estudos críticos sobre o Estado penal, a prisão deixa de ser resposta excepcional ao crime para se tornar instrumento ordinário de administração da desigualdade (Wacquant, 2001).

No contexto brasileiro, essa função é agravada pela herança escravocrata e pela ausência histórica de políticas públicas efetivas de inclusão social. A população encarcerada é composta majoritariamente por indivíduos pobres, negros, com baixa escolaridade e trajetórias marcadas por desemprego, informalidade e precarização. Esses dados não são aleatórios, mas expressão de um sistema que seleciona seus alvos.

A cadeia pública, nesse sentido, cumpre função semelhante à da senzala: garantir a contenção física e simbólica de corpos considerados perigosos ou indesejáveis. A oferta mínima de alimentação, abrigo precário e vigilância constante não configura política de reintegração, mas de manutenção da ordem social. Assim como na senzala, a preocupação central não é o bem-estar do sujeito confinado, mas a estabilidade do sistema que o confina.

Foucault (1975) já advertia que a prisão não visa à ressocialização, mas à produção de corpos dóceis e controláveis. No Brasil, essa lógica é atravessada pelo racismo estrutural, o que torna a prisão um espaço de reprodução da desigualdade racial. Como observa Almeida (2019), o encarceramento em massa é um dos principais mecanismos contemporâneos de reprodução do racismo estrutural.

As políticas públicas voltadas ao sistema prisional concentram-se, em geral, na administração da escassez: alimentação mínima, superlotação naturalizada, atendimento médico insuficiente e ausência de projetos consistentes de educação ou trabalho. Essa lógica reforça o caráter da prisão como espaço de exclusão permanente, não como etapa transitória de reintegração social.

DA SENZALA À CADEIA: CONTINUIDADES HISTÓRICAS E FUNCIONAIS

A comparação entre senzala e cadeia pública não deve ser entendida como analogia simplista, mas como análise das continuidades funcionais entre duas instituições

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

historicamente distintas, porém estruturalmente conectadas. Ambas operam como mecanismos de confinamento, disciplinamento e desumanização de populações subalternizadas.

A senzala organizava-se como espaço de punição cotidiana, vigilância constante e negação de direitos. O escravizado era mantido vivo não por reconhecimento de sua humanidade, mas por sua utilidade econômica. De modo semelhante, o preso contemporâneo é mantido sob custódia estatal com garantia mínima de sobrevivência biológica, sem que isso implique reconhecimento pleno de sua condição de sujeito de direitos.

Abdias do Nascimento (2016) argumenta que o projeto de desumanização do negro não se encerrou com a abolição, mas foi reformulado por meio de novas instituições. A prisão surge, assim, como espaço privilegiado dessa reformulação. O controle antes exercido pelo senhor de escravos passa a ser exercido pelo Estado, agora legitimado pelo discurso jurídico.

Fernandes (1978) demonstra que a sociedade brasileira não rompeu com sua lógica de castas, apenas a reconfigurou sob novas roupagens. A cadeia pública representa, nesse contexto, uma atualização institucional da senzala, compatível com o Estado moderno e com o discurso da legalidade.

A CASA-GRANDE AFASTADA: PRIVILÉGIO, BLINDAGEM E EXCEÇÃO JURÍDICA

Enquanto a senzala e a cadeia concentram os corpos subalternizados, a casa-grande permanece como espaço de proteção, privilégio e exceção. A diferença fundamental é que, no presente, a casa-grande não precisa estar fisicamente próxima. Ela se desloca para condomínios fechados, bairros nobres e espaços institucionalmente blindados.

Essa blindagem não é apenas espacial, mas sobretudo jurídica e política. Indivíduos pertencentes às elites econômicas e políticas dispõem de recursos que lhes permitem mobilizar o sistema de justiça em seu favor: advocacia especializada, influência

política, capacidade de produzir mudanças legislativas e acesso privilegiado aos centros de decisão.

A fala do ministro Herman Benjamin, ao reconhecer a existência de duas justiças penais, explicita essa clivagem. Trata-se de um reconhecimento de que o sistema penal opera de forma diferenciada conforme a posição social do acusado. Para os pobres, uma justiça punitiva, célere e severa; para os ricos, uma justiça lenta, garantista e frequentemente indulgente.

Bourdieu (2014) explica que o direito tende a reproduzir as hierarquias sociais ao transformar privilégios em legalidade. Assim, a casa-grande contemporânea não precisa recorrer à violência direta; ela opera por meio da norma, da exceção e da seletividade.

DISCUSSÃO: PRISÃO, DESIGUALDADE E DEMOCRACIA NO BRASIL

A permanência dessas estruturas coloca em xeque a própria ideia de democracia substantiva no Brasil. Um sistema penal que encarcera majoritariamente pobres e negros, enquanto protege elites, não pode ser compreendido como neutro ou universal.

A cadeia pública, enquanto continuidade da senzala, revela os limites do projeto republicano brasileiro. A cidadania permanece estratificada, e o acesso à justiça varia conforme classe, raça e capital simbólico. Como afirma Mbembe (2018), a administração diferencial da vida é característica de sociedades marcadas por heranças coloniais não superadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou demonstrar que o sistema penal brasileiro, longe de representar uma ruptura com o passado escravocrata, constitui uma de suas mais persistentes continuidades institucionais. A análise evidenciou que a cadeia pública contemporânea opera como atualização histórica da senzala, desempenhando função central na contenção, disciplinamento e gestão de populações historicamente subalternizadas.

Ao articular sociologia histórica, criminologia crítica e análise discursiva, demonstrou-se que o encarceramento em massa de pobres e negros não é uma disfunção do sistema, mas parte constitutiva de seu funcionamento regular. A prisão, nesse sentido, não surge como resposta neutra ao crime, mas como instrumento de administração da desigualdade produzida por um processo histórico de exclusão social iniciado no período colonial e nunca efetivamente superado.

A casa-grande, embora hoje afastada espacialmente, mantém-se como polo de privilégio e exceção jurídica. Sua distância física em relação à senzala e à cadeia não significa rompimento, mas sofisticação dos mecanismos de dominação. A blindagem jurídica das elites, a seletividade da persecução penal e a capacidade de moldar normas e interpretações legais evidenciam a permanência de uma justiça estratificada.

A incorporação do discurso do ministro Herman Benjamin revelou-se fundamental para demonstrar que essa leitura crítica não é apenas externa ao campo jurídico, mas encontra reconhecimento explícito no interior do próprio Judiciário. Ao afirmar a existência de duas justiças penais — uma "medieval" para os pobres e outra sofisticada para os ricos — o ministro explicita aquilo que a empiria e a teoria social há décadas vêm denunciando: a igualdade formal perante a lei convive com práticas institucionais profundamente desiguais.

CONCLUSÕES E IMPLICAÇÕES PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS

A principal conclusão do estudo é que o sistema penal brasileiro funciona como uma política pública implícita de gestão da pobreza, orientada não para a inclusão social, mas para a contenção e neutralização de populações consideradas excedentes. As políticas voltadas ao cárcere concentram-se na administração mínima da sobrevivência — alimentação, custódia e vigilância — sem compromisso real com transformação social, educação, trabalho ou reintegração cidadã.

Essa lógica reproduz, em chave moderna, a racionalidade da senzala: manter vivos os corpos confinados apenas na medida necessária à manutenção da ordem social. A

preocupação do Estado não é com a redução das desigualdades que produzem o encarceramento, mas com o controle de seus efeitos visíveis.

Do ponto de vista das políticas públicas, isso implica reconhecer que:

O encarceramento não pode ser tratado isoladamente como problema de segurança pública; A prisão é atravessada por questões raciais, econômicas e históricas; Políticas penais dissociadas de políticas sociais amplas tendem a reforçar a exclusão; A seletividade penal compromete a legitimidade democrática do sistema de justiça.

Reformular o sistema penal exige, portanto, enfrentar a herança escravocrata ainda inscrita nas instituições estatais, rompendo com a lógica punitiva como resposta privilegiada à desigualdade social.

LIMITAÇÕES DO ESTUDO E AGENDA DE PESQUISA

Este trabalho possui natureza teórico-interpretativa e não realizou pesquisa de campo direta em unidades prisionais. Embora isso não comprometa a robustez analítica da abordagem, abre espaço para investigações futuras que aprofundem empiricamente as dinâmicas cotidianas do cárcere.

Como agenda de pesquisa, sugerem-se: Estudos etnográficos em cadeias públicas, analisando práticas institucionais e interações entre agentes do Estado e pessoas privadas de liberdade; Análises comparativas entre o tratamento penal de réus pobres e réus pertencentes às elites econômicas e políticas; Investigações sobre a formulação legislativa como instrumento de blindagem de privilégios; Estudos sobre políticas públicas alternativas ao encarceramento em contextos de vulnerabilidade social.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Silvio. **Racismo estrutural**. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019.

BENJAMIN, Herman. **Discurso de posse como presidente do Superior Tribunal de Justiça.** Brasília: STJ, 22 ago. 2025.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014.

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes**. São Paulo: Ática, 1978.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**: nascimento da prisão. Petrópolis: Vozes, 1975.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica**. São Paulo: N-1 Edições, 2018.

NASCIMENTO, Abdias do. **O genocídio do negro brasileiro: processo de um racismo mascarado**. São Paulo: Perspectiva, 2016.

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso**: da escravidão à Lava Jato. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

WACQUANT, Loïc. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

WACQUANT, Loïc. **Punir os pobres**: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

CAPÍTULO V

CONTRATO INTERMITENTE: FLEXIBILIZAÇÃO OU PRECARIZAÇÃO NAS RELAÇÕES DE TRABALHO?

Uagner Rogério Martins[57]; Luana Michelle da Silva Godoy[58].

DOI-CAPÍTULO: 10.47538/AC-2025.81-05

RESUMO: O contrato de trabalho intermitente teve início no Brasil a partir da Reforma Trabalhista de 2017 (Lei nº 13.467/2017), sob a alegação de flexibilizar as relações laborais e aumentar a formalização do emprego. Essa modalidade possibilita a contratação de trabalhadores para prestação de serviços de maneira não contínua, com remuneração proporcional ao tempo efetivamente trabalhado. Inspirado em modelos adotados em países como Itália e Portugal, o contrato intermitente visa atender setores que demandam mão de obra variável. No entanto, sua implementação gerou controvérsias, principalmente devido à falta de regulamentação detalhada, à insegurança financeira dos trabalhadores e ao risco de precarização ou desregulamentação nas relações de trabalho. Este estudo buscou analisar as características, aplicabilidade e impactos dessa modalidade, comparando-a aos modelos português e italiano e investigando se representa um avanço na flexibilização das contratações ou uma ameaça à estabilidade e aos direitos trabalhistas no Brasil. A pesquisa foi conduzida por meio de uma abordagem qualitativa, com revisão bibliográfica e análise crítica da legislação, doutrina e jurisprudência.

PALAVRAS-CHAVE: Contrato de Trabalho Intermitente. Reforma Trabalhista – Flexibilização e precarização trabalhista.

INTERMITTENT EMPLOYMENT CONTRACTS: FLEXIBILITY OR PRECARIOUSNESS IN LABOR RELATIONS?

ABSTRACT: The intermittent employment contract was introduced in Brazil by the 2017 Labor Reform (Law No. 13,467/2017), under the claim of making labor relations more flexible and expanding the formalization of employment. This modality allows the hiring of workers to provide services on a non-continuous basis, with remuneration proportional to the time actually worked. Inspired by models adopted in countries such as Italy and Portugal, the intermittent contract aims to serve sectors that demand variable labor. However, its implementation has generated controversy, mainly due to the lack of detailed regulation, the financial insecurity of workers, and the risk of precariousness or deregulation in labor relations. This study sought to analyze the characteristics, applicability, and impacts of this modality, comparing it to the Portuguese and Italian models and investigating whether it represents an advance in the flexibilization of hiring or a threat to stability and labor rights in Brazil. The research was conducted through a qualitative approach, with a literature review and critical analysis of legislation, doctrine, and case law.

57 Bacharel em Direito. Servidor do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso. E-mail: uagnerrm@gmail.com
58 Mestre em Direito Negocial pela Universidade Estadual de Londrina. Professora Universitária e advogada. E-mail: luanagodoyadv@gmail.com.

KEYWORDS: Intermittent Employment Contract. Labor Reform. Labor flexibility and precariousness.

INTRODUÇÃO

O contrato de trabalho representa um elemento indispensável nas relações laborais, definindo direitos e deveres tanto para empregadores quanto para trabalhadores, com intuito de garantir proteção social e econômica para ambas as partes. A legislação trabalhista brasileira evoluiu ao longo dos anos no sentido de proporcionar maior segurança e estabilidade ao trabalhador, promovendo condições dignas de trabalho e a formalização dos empregos.

Nesse contexto, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), ao reunir normativas específicas sobre a relação de emprego no país, juntamente com a Constituição Federal de 1988, que inseriu esse tema no rol dos direitos e garantias fundamentais, representaram marcos importantes na evolução do Direito do Trabalho.

No entanto, as transformações econômicas e sociais das últimas décadas estimularam a necessidade de ajustes na legislação trabalhista, para atender às novas configurações do mercado de trabalho. Nesse cenário, a Reforma Trabalhista de 2017 (Lei nº 13.467/2017) introduziu mudanças significativas na CLT, sob o argumento de flexibilizar normas trabalhistas para dinamizar o mercado de trabalho e combater os altos índices de desemprego.

Dentre as inovações trazidas pela Reforma Trabalhista, destaca-se a elaboração do contrato de trabalho intermitente, modalidade que possibilita a prestação de serviços de forma não contínua, com alternância entre períodos de atividade e inatividade. Esse modelo possibilita a contratação de trabalhadores para atuarem de forma esporádica, sem uma jornada fixa, sendo a remuneração e demais direitos trabalhistas pagos proporcionalmente ao tempo efetivamente trabalhado.

Tal inovação não é uma prática exclusiva do Brasil. Países como Itália e Portugal também adotaram o contrato intermitente sob formas semelhantes, com regulamentações próprias para garantir um equilíbrio entre a flexibilidade contratual e a proteção dos trabalhadores. Na Itália, o contrato intermitente permite a convocação do trabalhador

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

conforme a necessidade do empregador, mas com regras para assegurar previsibilidade e proteção mínima. Já em Portugal, essa modalidade busca formalizar o trabalho sazonal e esporádico, garantindo a manutenção de alguns direitos mesmo durante períodos de inatividade.

Apesar dos objetivos propostos, a adoção do contrato intermitente gerou controvérsias no Brasil. A partir da flexibilização nas relações laborais, surgiram debates sobre uma possível precarização das condições de trabalho, levando em consideração que a incerteza na jornada e na renda pode comprometer a estabilidade financeira dos trabalhadores. Além disso, lacunas na regulamentação dessa modalidade contratual levantam questionamentos jurídicos sobre sua efetiva aplicabilidade e impactos nas relações de trabalho.

Diante desse cenário, o presente estudo se justifica na necessidade de uma análise aprofundada sobre o contrato intermitente, ponderando sua definição e características, aplicabilidade e efeitos no mercado de trabalho. Além disso, o tema está diretamente ligado a segurança jurídica e econômica dos trabalhadores, bem como toca em princípios fundamentais do Direito do Trabalho e Constitucional.

Ademais, aspectos como remuneração mínima, direitos trabalhistas durante os períodos de inatividade e estabilidade financeira dos trabalhadores ainda são pontos de incerteza. Compreender os reais efeitos dessa modalidade contratual é, portanto, essencial para subsidiar o debate acadêmico e jurídico, bem como para orientar futuras políticas públicas, tornando possível uma melhor regulamentação e equilíbrio entre flexibilização e proteção dos trabalhadores.

Os objetivos desta pesquisa incluem abordar a conceituação e os elementos estruturais do contrato intermitente; avaliar sua aplicação à luz da doutrina brasileira; investigar seus efeitos sobre as relações laborais; bem como analisar se tal modalidade representa um avanço na flexibilização das contratações ou se contribui para a precarização e desregulamentação das condições laborais no país.

Para tanto, a metodologia adotada baseia-se em pesquisa bibliográfica, com levantamento e análise de obras doutrinárias, artigos acadêmicos, dissertações e legislações pertinentes. Também foi realizada uma análise comparativa com os modelos

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

italiano e português, a fim de identificar semelhanças, divergências e contribuições que possam enriquecer o debate nacional. A partir desse arcabouço, propõe-se uma reflexão crítica sobre os efeitos da adoção do contrato intermitente no Brasil.

ALGUNS ASPECTOS ACERCA DA EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO TRABALHO E DO DIREITO TRABALHISTA NO BRASIL ATÉ A REFORMA DE 2017

Martinez[59] explica que a evolução histórica do trabalho reflete uma transformação social profunda, passando de uma estrutura individualista para uma organização coletiva. Inicialmente, o trabalho surge como meio essencial para a sobrevivência e se consolida como fator de agregação social, permitindo que os indivíduos se unam em torno de interesses comuns. Para ele, essa transição é explicada pela "troca" que ocorre entre a liberdade civil individual – marcada pela solidão e desproteção – e a liberdade convencional, em que o compromisso de classe, a solidariedade e a proteção dos iguais ganham força, evidenciando a passagem do individualismo para o coletivismo.

Para Leite[60], o conceito de "trabalho" passou por profundas transformações ao longo dos séculos. Originalmente, o termo estava ligado à ideia de punição e esforço penoso – sua origem etimológica remete ao instrumento de tortura romano, o *tripalium*, mas, com o passar do tempo, o trabalho se consolidou como atividade essencial à vida humana e à formação das sociedades. O autor distingue cinco regimes históricos do trabalho: o regime primitivo, o escravo, o feudal, o capitalista e o comunista, ressaltando também a diferença entre trabalho prestado de forma autônoma e o trabalho subordinado, que é o objeto principal do Direito do Trabalho.

Nesse sentido, o direito do trabalho emerge no contexto da evolução histórica do próprio conceito de trabalho, que, desde suas raízes etimológicas – associadas a punições e esforços penosos – passa a ser visto como um direito humano fundamental. O surgimento das primeiras legislações trabalhistas, tanto no âmbito internacional (como as Leis de Peel na Inglaterra e as constituições de países europeus) quanto no Brasil (com a

59 MARTINEZ, Luciano. Curso de direito do trabalho: relações individuais, sindicais e coletivas do trabalho. 7. ed. — São Paulo : Saraiva, 2016. p 74-75.
60 LEITE, Carlos Henrique Bezerra. Curso de Direito do Trabalho. – 14. ed. – São Paulo : SaraivaJur, 2022.

sistematização na CLT e a consolidação dos direitos trabalhistas na Constituição de 1988), foi uma resposta às demandas dos trabalhadores e às transformações socioeconômicas provocadas pela industrialização[61].

Segundo Delgado[62], o Direito do Trabalho emergiu como uma resposta aos desafios impostos pelas novas dinâmicas sociais e econômicas surgidas com a Revolução Industrial, em que trabalhadores enfrentavam condições de exploração e abusos devido à ausência de regulamentações trabalhistas. Para ele, o processo de institucionalização do Direito do Trabalho ganhou força principalmente a partir do início do século XX, culminando com a criação do Ministério do Trabalho em 1930 e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) em 1943, sob o governo de Getúlio Vargas.

No mesmo rumo, Martinez[63] concorda que a proteção dos trabalhadores ganhou força com a Revolução Industrial e a subsequente Revolução Operária, quando a transformação das relações laborais – de uma atividade individual para um fenômeno coletivo – tornou-se evidente. Consequentemente, a criação de normas passou a ser fundamental para proteger o trabalhador, trazendo o surgimento dos primeiros dispositivos jurídicos que formalizavam a relação de emprego e estabeleciam direitos essenciais.

Nesse processo de consolidação normativa, destacou-se a criação da CLT, que reuniu e formalizou diversas normas trabalhistas que protegiam o trabalhador, estabelecendo direitos como a jornada de trabalho e o descanso semanal remunerado, consolidando um marco regulatório que permanece em vigor com adaptações.

O surgimento da CLT, para Ritzel e Coelho[64], representou um marco fundamental para a proteção dos direitos dos trabalhadores no Brasil, consolidando diversas normas dispersas em um único diploma legal que emergiu em resposta à intensa exploração e às condições degradantes impostas pela Revolução Industrial e pelos abusos do regime anterior.

61 Ibid., p. 53-57.
62 DELGADO, Mauricio Godinho. Curso de direito do trabalho. 16. ed. rev. e ampl..— São Paulo : LTr, 2017.
63 MARTINEZ, 2016, p. 76-78.
64 RITZEL, Guilherme Sebalhos; COELHO, Paulo Vinícius Nascimento. História do direito do trabalho no Brasil e a formação da CLT: perspectivas para o espaço laboral contemporâneo. Revista do Tribunal Superior do Trabalho, Porto Alegre, vol. 89, n. 4, p. 21-38, out./dez. 2023.

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

Delgado[65] destaca que a CLT mais do que consolidou a proteção dos direitos laborais, servindo também de alicerce para a organização das relações de emprego no país, ponderando o contexto socioeconômico da época e a necessidade de um sistema jurídico que equilibrasse as relações entre empregadores e empregados.

Mais tarde, a Constituição Federal de 1988, com seu enfoque democrático, reforçou esses direitos, promovendo um avanço significativo nas garantias e na dignidade do trabalhador brasileiro, reconhecendo o trabalho como um direito Fundamental.

Leite[66] considera que o texto constitucional elevou os direitos trabalhistas a uma categoria de proteção essencial para a dignidade humana, estabelecendo bases para a construção de um Estado Democrático de Direito que assegura condições justas de trabalho, igualdade e bem-estar dos cidadãos. Tendo ela ampliado a visão de proteção dos trabalhadores, inserindo ao conjunto dos direitos sociais e fundamentais.

Na mesma linha, Martinez[67] também evidencia o papel da Constituição Federal de 1988 na proteção dos trabalhadores, pois a transformou em um direito social fundamental. Segundo ele, esse texto constitucional, além de reafirmar a dignidade humana e a igualdade, também amplia e reforça os mecanismos de proteção do trabalho, inserindo os direitos laborais ao conjunto dos direitos fundamentais do cidadão.

Diferente das constituições anteriores, que tratavam os direitos trabalhistas como parte da ordem econômica e social, a Constituição Federal de 1988 os inseriu no rol dos direitos e garantias fundamentais, fortalecendo a posição jurídica do trabalhador e garantindo estabilidade e proteção contra retrocessos nas relações laborais. Isso representou uma mudança estrutural importante, consolidando princípios como a valorização do trabalho e a dignidade da pessoa humana como bases do Estado democrático[68].

Anos depois, diante da necessidade de adaptação às demandas econômicas contemporâneas, à alta taxa de desemprego e ao aumento da informalidade, se ampliou o

65 DELGADO, 2017, p. 118.
66 LEITE, 2022, p. 50-54.
67 MARTINEZ, 2016.
68 DELGADO, 2017, p. 64-65.

debate sobre a necessidade de mudanças estruturais na legislação trabalhista. Nesse cenário, em 2017, houve a promulgação da Reforma Trabalhista.

Com base na justificativa de que a flexibilização das leis reduziria o custo do trabalho e incentivaria a geração de empregos, a reforma foi proposta para promover maior competitividade e permitir novas modalidades de trabalho, como o contrato intermitente, modernizando as relações de trabalho no país[69].

Leite[70] aponta que o propósito central da reforma trabalhista era modernizar e flexibilizar a legislação de trabalho, adaptando-a às exigências de um mercado em constante transformação. Essa modernização buscava, entre outras coisas, reduzir os entraves e a rigidez das normas tradicionais – que priorizavam a proteção do trabalhador –, permitindo que as partes envolvidas pudessem negociar condições de trabalho mais ajustadas à realidade econômica atual. Para o mencionado autor, a reforma pretendia proporcionar maior segurança jurídica para os empregadores, reduzir litígios e custos operacionais, e, consequentemente, estimular a geração de empregos.

Em vez disso, resultou em uma flexibilização das normas que antes garantiam uma proteção mais robusta aos trabalhadores, refletindo uma inversão dos valores tradicionais que priorizavam a proteção do trabalhador em favor de uma maior segurança jurídica e flexibilidade para o capital[71].

A aprovação da reforma ocorreu em meio a um contexto político conturbado, com influência de interesses empresariais. Para D'Amorim[72] a reforma trouxe mais benefícios para os empregadores do que para os empregados, promovendo uma maior flexibilidade ao custo de direitos historicamente assegurados e, em razão disso, enfrenta críticas substanciais quanto à sua implementação e às condições de precarização que gerou.

Em síntese, ao longo do tempo, buscou-se proteção ao trabalhador, sendo que, a CLT surgiu como a primeira grande sistematização da proteção trabalhista, a Constituição Federal de 1988 reafirmou e ampliou esses direitos em nível fundamental, e a reforma de

69 D'AMORIM, Mariana Correia. O Contrato de Trabalho Intermitente. 2018. 38f. Trabalho de Conclusão de Curso - Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia (UFBA). 2018. p. 8.
70 LEITE, 2022, p. 59.
71 LEITE, 2022.
72 D'AMORIM, 2018.

2017 representou um ponto de inflexão, modernizando a legislação, mas também levantando discussões sobre os limites da flexibilização em detrimento da proteção dos trabalhadores.

MODALIDADES DE CONTRATO DE TRABALHO PREVISTOS NA CLT E CARACTERÍSTICAS DO CONTRATO INTERMITENTE

Martinez[73] define o contrato de trabalho como o instrumento jurídico que formaliza a relação subordinada entre empregado e empregador, destacando que esse vínculo é caracterizado pela presença de elementos essenciais como subordinação, pessoalidade e onerosidade, o que o diferencia de outras modalidades de prestação de serviços.

Delgado[74] adota uma abordagem sistemática, definindo o contrato de trabalho através dos elementos que caracterizam a relação de emprego – subordinação, não eventualidade, onerosidade e pessoalidade. Ele considera que essa categorização é imprescindível para a aplicação das normas protetivas do Direito do Trabalho e para a interpretação correta dos vínculos laborais em contextos de flexibilização.

A partir dessa base teórica, observa-se que a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), dispõe acerca de algumas espécies de contrato de trabalho, definindo as modalidades e os requisitos para a formação e a manutenção do vínculo empregatício. Entre as quais, é possível destacar o contrato por tempo indeterminado, o contato por tempo determinado e o trabalho intermitente, que poderão ser acordados tácita ou expressamente, verbalmente ou por escrito, nos termos do art. 443 da CLT[75].

Delgado[76] esclarece que na ausência de estipulação expressa de prazo, o contrato de trabalho é considerado por prazo indeterminado. Isso significa que, se não houver um termo fixo para o vínculo, ele se mantém por tempo indefinido, regido pelas normas gerais da Consolidação, que asseguram direitos e garantias ao trabalhador até que haja uma

73 MARTINEZ, 2016, p. 251-253.
74 DELGADO, 2017, p. 330.
75 BRASIL. Consolidação das Leis do Trabalho. Decreto-Lei nº 5.442, de 01.mai.1943.
76 DELGADO, 2017, p. 617.

rescisão formal, seja por iniciativa do empregador, do empregado ou por acordo entre as partes.

A sua adoção como regra geral busca equilibrar a relação de forças entre empregado e empregador, reconhecendo a posição de hipossuficiência do trabalhador frente ao poder diretivo e econômico do empregador. Ao evitar contratações precárias e instáveis, o contrato por prazo indeterminado materializa os valores constitucionais da dignidade da pessoa humana, da valorização do trabalho e da função social da empresa, sendo um instrumento fundamental para a efetivação da justiça social no ambiente laboral.

Por outro lado, o contrato por tempo determinado ocorre quando as partes estabelecem, antecipadamente, um prazo fixo para a prestação de serviços. Está disciplinado, em parte, pelos parágrafos 1º e 2º do artigo 443 da CLT, os quais permitem a estipulação de prazo, desde que obedecidos os limites legais. Vejamos:

> Art. 443 [...]
> §1º - Considera-se como de prazo determinado o contrato de trabalho cuja vigência dependa de termo prefixado ou da execução de serviços especificados ou ainda da realização de certo acontecimento suscetível de previsão aproximada.
> § 2º - O contrato por prazo determinado só será válido em se tratando:
> a) de serviço cuja natureza ou transitoriedade justifique a predeterminação do prazo;
> b) de atividades empresariais de caráter transitório;
> c) de contrato de experiência.[77]

A CLT prevê ainda, o prazo máximo de 2 (dois) anos para o contrato por tempo determinado, conforme Art. 445[78].

Sobre o contrato por tempo determinado, D'Amorim[79] ressalta que, diferentemente dos contratos por prazo indeterminado, essa modalidade não garante ao empregado certos direitos, como o aviso prévio, a dispensa sem justa causa e a multa de 40% sobre o saldo do FGTS; e, se rescindido antecipadamente, a parte responsável deverá indenizar a outra com metade da remuneração que o empregado teria direito até o término

77 BRASIL, 1943.
78 Ibid.
79 D'AMORIM, 2018.

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

do contrato. O que torna essa modalidade uma solução econômica para suprir necessidades transitórias de serviço por parte dos empregadores.

Trata-se, portanto, de uma modalidade excepcional, utilizada apenas em situações em que a natureza ou a transitoriedade do serviço justifica a estipulação de um prazo fixo, sem que se percam as garantias fundamentais do trabalhador. Dentre outros, esta modalidade abrange o contrato de experiência e o contrato de aprendizagem.

No que se refere ao contrato de experiência, Galvão e Souto[80] identificam como uma das modalidades mais frequentes na prática trabalhista, servindo como um período de avaliação mútua entre empregador e empregado. Nesse período, o empregado tem a oportunidade de testar sua adaptação às regras, funções e ambiente da empresa, em contrapartida o empregador avalia se o trabalhador cumpre as exigências do cargo. O qual possui prazo máximo de 90 dias, podendo ser prorrogado uma única vez, desde que formalizado de forma escrita.

Já o contrato de aprendizagem configura uma modalidade especial que visa à formação técnica e profissional de jovens trabalhadores, tendo como objetivos a prestação de serviços e o desenvolvimento de competências, conforme art. 428 da CLT[81].

Essa modalidade busca inserir o jovem no mercado de trabalho de maneira protegida, garantindo-lhe direitos trabalhistas diferenciados que considerem sua condição especial e o objetivo educativo do contrato[82].

Ademais, a terceira modalidade de contrato de trabalho disposta no art. 443 visto anteriormente é o intermitente, que foi regulamentado no Brasil pela Reforma Trabalhista de 2017 (Lei nº 13.467/2017), sob o discurso de flexibilizar as relações de trabalho para adaptar-se às demandas de mercado e a um contexto de alta informalidade e desemprego. A referida Reforma incluiu o parágrafo 3º ao art. 443 da CLT que define o contrato intermitente:

80 GALVÃO, Gabriel Cabral; SOUTO, Petrucia. A necessidade da forma escrita nas manifestações do contrato de trabalho por prazo determinado. Repositório Institucional do Centro Universitário do Rio Grande do Norte. 2021.
81 BRASIL, 1943.
82 DELGADO, 2017, p. 914.

> § 3º - Considera-se como intermitente o contrato de trabalho no qual a prestação de serviços, com subordinação, não é contínua, ocorrendo com alternância de períodos de prestação de serviços e de inatividade, determinados em horas, dias ou meses, independentemente do tipo de atividade do empregado e do empregador, exceto para os aeronautas, regidos por legislação própria[83].

A referida Reforma trabalhista também incluiu o art. 452-A à CLT, que dispõe sobre a forma de celebração desta modalidade de contrato:

> Art. 452-A. O contrato de trabalho intermitente deve ser celebrado por escrito e deve conter especificamente o valor da hora de trabalho, que não pode ser inferior ao valor horário do salário-mínimo ou àquele devido aos demais empregados do estabelecimento que exerçam a mesma função em contrato intermitente ou não[84].

Para Ferreira esse contrato caracteriza-se pela alternância entre períodos de atividade e inatividade do empregado[85]. A referida autora complementa que durante os períodos de inatividade, o trabalhador não está à disposição do empregador e pode prestar serviços a outros contratantes, garantindo sua liberdade de escolha. Tal característica está prevista no Art. 452-A, §5º da CLT, que assim dispõe "o período de inatividade não será considerado tempo à disposição do empregador, podendo o trabalhador prestar serviços a outros contratantes"[86].

Ferreira[87] complementa, ainda, que esse tipo de contrato foi idealizado para possibilitar flexibilidade na contratação e se aplica a setores com demandas variáveis ao longo do tempo.

Nessa mesma linha, Cruz e Pinto[88] conceituam o contrato intermitente de forma semelhante, afirmando tratar-se de um contrato por tempo indeterminado e sem jornada definida, podendo os períodos de prestação de serviços e os períodos de inatividade serem alternados, os quais podem variar entre horas, dias ou meses, independentemente do tipo de atividade do empregado e do empregador.

83 BRASIL, op. cit.
84 Ibid.
85 FERREIRA, Graciane da Silva. TRABALHO INTERMITENTE: análise da regulamentação e prática do trabalho introduzido pela reforma trabalhista. Centro Universitário Unidade De Ensino Superior Dom Bosco Curso De Direito. 2023.
86 BRASIL, 1943.
87 FERREIRA, 2023.
88 CRUZ, Gabriel Pacheco da; PINTO, Rafael Morais Carvalho. O contrato de trabalho intermitente como forma de precarização dos direitos trabalhistas. Revista Contemporânea, v. 4, n. 3, p. e3771–e3771, 25 mar. 2024.

Complementando essa perspectiva, D'Amorim[89] analisa o contrato intermitente como uma modalidade de trabalho que permite a prestação de serviços de forma esporádica, onde o trabalhador é remunerado apenas pelas horas efetivamente trabalhadas, sem necessidade de estipulação de jornada fixa. Ela destaca que esse modelo cria uma "versão legalizada" de uma jornada móvel e flexível, trazendo um vínculo empregatício, mas sem garantia de jornada ou salário mensal mínimo.

Essa característica torna o contrato intermitente distinto das formas tradicionais de contratação, pois se baseia em uma prestação de serviços não contínua, na qual o trabalhador é convocado conforme a demanda do empregador e remunerado apenas pelo tempo efetivamente trabalhado. Enquanto nos contratos tradicionais há uma jornada fixa e continuidade na prestação de serviços, no intermitente não há garantia de trabalho ou de remuneração mínima durante os períodos de inatividade[90].

Outro ponto de distinção refere-se à flexibilidade e aos riscos à estabilidade e à previsibilidade de renda do trabalhador. D'Amorim[91] argumenta que, ao contrário dos contratos por prazo indeterminado ou mesmo dos contratos de experiência – que asseguram uma prestação contínua de serviços e garantem uma remuneração regular –, o contrato intermitente prevê períodos de inatividade não remunerados, nos quais o empregado pode, inclusive, prestar serviços a outros empregadores, o que pode levar a uma situação de precarização se não houver uma adequada regulamentação dos chamados e dos prazos para aceitação ou recusa do trabalho.

Diante desse cenário de incertezas e possíveis fragilizações, torna-se imprescindível que o contrato intermitente seja interpretado e aplicado à luz dos princípios constitucionais que estruturam o Direito do Trabalho no Brasil. A dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), o valor social do trabalho (art. 1º, IV), a busca pela justiça social (art. 3º, I e III) e os direitos sociais elencados no art. 7º da Constituição Federal não podem ser relativizados pela simples adoção de um regime contratual atípico. Embora não se trate de uma modalidade inédita no âmbito internacional - tendo sido também adotada por países como Portugal e Itália, como resposta a demandas de mercados

89 D'AMORIM, 2018.
90 LEITE, 2022, p. 858.
91 D'AMORIM, op. cit.

dinâmicos e sazonais -, o modelo pressupõe que, mesmo com maior flexibilidade para o empregador ajustar sua força de trabalho à real necessidade de produção, seja assegurado ao trabalhador uma base de proteção social ajustada com os fundamentos do Estado Democrático de Direito.

MODELOS DE CONTRATO DE TRABALHO INTERMITENTE: UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE BRASIL, PORTUGAL E ITÁLIA

O contrato de trabalho intermitente não constitui uma inovação exclusiva do Brasil. Essa modalidade contratual já era adotada em diversos países, como Portugal e Itália, antes de sua implementação no cenário nacional. Nos ordenamentos estrangeiros, também surgiu como uma alternativa para enfrentar o desemprego e adaptar as relações de trabalho à realidade moderna.

No direito trabalhista português, o Código do Trabalho regulamenta o trabalho intermitente nos artigos 157 a 160, permitindo a prestação de trabalho em empresa que exerça atividade descontínua ou variável, e autorizando que as partes convencionem um ou mais períodos de inatividade[92].

Esse contrato é firmado por prazo indeterminado, pois, a lei portuguesa proíbe contratos intermitentes a termo ou em regime temporário, conforme art. 157, 2, Lei nº 7/2009 - Código do Trabalho Português[93].

Em contraste com o modelo brasileiro, o trabalhador em Portugal recebe uma compensação de 20% da sua remuneração base durante os períodos de inatividade, o que lhe assegura uma fonte de renda mesmo quando não está trabalhando. Além disso, o período de inatividade permite que o trabalhador realize outras atividades, assegurando sua flexibilidade e independência[94].

92 SILVA, Marília Cristina Ramalho da. Trabalho intermitente como inovação de vínculo empregatício a partir da reforma trabalhista: desburocratização ou precarização das relações trabalhistas. Centro Universitário Tabosa de Almeida (ASCES-UNITA). Caruaru. 2020.
93 PORTUGAL. Código de Trabalho. Lei nº 7/2009, de 12 de fevereiro de 2009.
94 VEIGA, Aloysio Correa da. Reforma trabalhista e trabalho intermitente. Revista Jus Laboris. 2019.

Acerca desta compensação financeira em períodos de inatividade, Misailidis e Castiglioni[95] consideram que essa remuneração tem o objetivo de garantir que o trabalhador mantenha certo grau de estabilidade e dignidade, recompensando sua disponibilidade e comprometimento com o empregador. Além de representar uma importante proteção social e demonstrar uma compreensão mais equilibrada do risco econômico inerente à atividade empresarial.

Tal compensação pelos períodos de inatividade também mantém o direito ao gozo de férias integrais e à correspondente remuneração, ainda que haja períodos de inatividade contratual, conforme jurisprudência portuguesa:

> **CONTRATO DE TRABALHO PLURILOCALIZADO / LEI APLICÁVEL / NORMA IMPERATIVA / CONTRATO DE TRABALHO INTERMITENTE/RETRIBUIÇÃO / RETRIBUIÇÃO DE FÉRIAS**
>
> **Sumário**
>
> I - A comparação ente a lei aplicável ao contrato de trabalho por escolha das partes e a lei subsidiariamente aplicável nos termos do art.º 8.º, n.º 2 do Regulamento Roma I, não tem que ser efetuada em função do quantum remuneratório correspondente à prestação normal de trabalho em cada jurisdição, mas em função da existência ou inexistência de tais subsídios na lei irlandesa, a aplicável por escolha das partes, mas com a limitação substancial supra referida.
>
> II - A natureza imperativa do art.º 160.º do Código do Trabalho, afasta a aplicação da lei escolhida pelas partes, na medida em que da mesma resulte que nos períodos de inatividade o trabalhador não teria direito a qualquer remuneração paga pela empregadora.
>
> III – Nos contratos de trabalho intermitente, o facto de o trabalhador ter períodos de inatividade em execução do contrato de trabalho, não determina a redução do período anual de férias a que o mesmo tem direito em cada ano completo de trabalho, nem a perda da correspondente remuneração.
> (sumário da autoria da Relatora). (Tribunal da Relação de Lisboa**.** Processo 2391/20.8T8VFX.L1-4. Relator MARIA LUZIA CARVALHO. Sessão 24 janeiro 2024. Votação UNANIMIDADE. Meio Processual APELAÇÃO. Decisão IMPROCEDENTE)[96].

95 MISAILIDIS, Mirta Gladys Lerena Manzo de; CASTIGLIONI, Tamires Gomes da Silva. O contrato de trabalho intermitente em Portugal e sua adoção no ordenamento Brasileiro. Revista Brasileira de Estudos Jurídicos, v. 14, n. 3, p. 139-154, set./dez. 2019.
96 PORTUGAL. Tribunal da Relação de Lisboa. Acórdão de 24 de janeiro de 2024. Processo n.º 20760/22.1T8LSB.L1-4.

Outro ponto relevante é a limitação da aplicação do contrato intermitente a determinados setores econômicos. Em Portugal, só é permitida sua adoção em empresas cuja atividade seja, comprovadamente, descontínua ou sazonal, diferentemente do que ocorre na legislação brasileira[97].

Tal diferença entre os modelos português e brasileiro também é observada por Salles:

> Uma distinção relevante é a limitação do cabimento do contrato intermitente em Portugal, uma vez que somente é permitida tal forma de contratação as empresas que exerçam atividade com descontinuidade ou intensidade variável. Já no Brasil, não há restrição à liberdade de contratar, sendo permitido trabalho intermitente em qualquer setor/atividade econômica[98].

Ademais, o modelo português prevê duas submodalidades de contrato intermitente: o trabalho alternado, no qual os períodos de atividade e inatividade são previamente definidos, proporcionando previsibilidade; e o trabalho à chamada, em que a convocação do trabalhador depende da necessidade do empregador, caracterizando maior instabilidade. Este último modelo é o mais semelhante ao adotado no Brasil. No entanto, mesmo o contrato à chamada em Portugal impõe regras rígidas, como a exigência de ao menos seis meses de trabalho por ano, dos quais quatro devem ser consecutivos, além de uma antecedência mínima de 20 dias para convocação[99].

A previsão de compensação financeira durante os períodos de inatividade, a limitação do uso do contrato a setores com atividades descontínuas e a exigência de um número mínimo de dias de trabalho anual constituem importantes diferenças entre o modelo de contrato intermitente português e o brasileiro.

Já na Itália, o contrato intermitente é regulamentado pelo Decreto Legislativo nº 276/2003 e possui como característica a possibilidade de o trabalhador se colocar à disposição para ser convocado conforme a demanda do empregador.

97 MISAILIDIS; CASTIGLIONI, op. cit., p. 148.
98 SALLES, Fernanda Ribeiro Uchôa Teixeira. Contrato de trabalho intermitente: um comparativo entre os ordenamentos jurídicos brasileiro e português. Universidade do Rio de Janeiro. 2024. p. 95.
99 MISAILIDIS; CASTIGLIONI, 2019, p. 145-146.

O contrato intermitente na Itália, também denominado *contratto di lavoro intermittente* ou *contratto a chiamata*, é regulamentado posteriormente, pelo Decreto Legislativo nº 81/2015. Trata-se de uma modalidade contratual que permite a prestação de serviços de forma descontínua, mediante convocação do empregador, sendo voltada exclusivamente para atividades cuja natureza justifique essa descontinuidade[100].

Segundo Souza[101], a utilização desse contrato na Itália depende de previsão em convenções coletivas. Na ausência destas, a definição das hipóteses cabíveis deve ocorrer por decreto do Ministro do Trabalho. Isso simboliza uma forma de contenção da sua aplicação irrestrita, buscando garantir certa proteção ao trabalhador.

Veiga[102] esclarece que esse contrato pode ser firmado por prazo determinado ou indeterminado e é comum em setores com necessidades sazonais, como o turismo e o entretenimento. Durante os períodos de disponibilidade, o trabalhador italiano tem direito a uma "*indennità di disponibilità*" (indenização de disponibilidade), que é paga para compensá-lo pelo tempo em que está disponível para o empregador, ainda que não esteja efetivamente trabalhando.

A legislação prevê, para os casos em que o trabalhador tenha se comprometido em responder à chamada, um pagamento de "subsídio de disponibilidade". Além disso, há previsão de igualdade e tratamento retributivo dos demais trabalhadores, muito embora, o tratamento previdenciário é determinado na proporção da duração do trabalho, assim como no Brasil[103].

Outrossim, o modelo italiano é específico em relação ao público-alvo, sendo preferencialmente aplicado a trabalhadores com menos de 25 anos ou mais de 45 anos e inscritos em listas de mobilidade ou desemprego[104].

100 SILVA, 2020, p. 19-20.
101 SOUZA, Jessica Alves de. Contrato de trabalho intermitente no Brasil e na Itália; Estudo comparado sob a perspectiva do princípio constitucional do valor social do trabalho. UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA - UFPB. 2023.
102 VEIGA, 2019.
103 D'AMORIM, 2018, p. 56.
104 VEIGA, 2019, p. 19-20.

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

Misailidis e Castiglioni[105] complementam destacando que o contrato intermitente italiano não pode ultrapassar 400 dias em três anos com o mesmo empregador. Ultrapassado esse limite, converte-se em contrato de tempo integral.

Além disso, o ordenamento jurídico italiano também veda expressamente o uso do contrato intermitente em determinadas situações, como para substituir trabalhadores em greve; em empresas que realizaram dispensas coletivas ou redução de jornada nos seis meses anteriores; e naquelas que não tenham atualizado sua avaliação de riscos conforme a legislação de segurança do trabalho[106].

Misailidis e Castiglioni[107] concluem que embora o contrato intermitente italiano permita certa flexibilização, ele ainda é mais protetivo do que o modelo brasileiro. O ordenamento italiano impõe limites objetivos, como a quantidade máxima de dias, prevê subsídio pela disponibilidade, exige forma escrita com requisitos rigorosos e restringe sua aplicação a determinados setores e faixas etárias.

Evidentemente a Itália organizou seu modelo de forma mais cuidadosa, demonstrando maior comprometimento com a proteção do trabalhador, ainda que dentro de um contexto de flexibilização das relações laborais.

A partir dessa perspectiva comparativa, Ferreira[108] estabelece as principais diferenças entre os modelos Brasileiro, Português e Italiano. Segundo a autora, o primeiro não oferece compensação financeira durante os períodos de inatividade, enquanto o segundo garante ao trabalhador uma compensação de 20% da remuneração base durante os períodos de inatividade, e o terceiro prevê uma indenização de disponibilidade para o trabalhador durante o período em que ele está à disposição do empregador. Além disso, Ferreira também aponta que no modelo Brasileiro não há restrições de idade ou condições específicas para a adoção desse contrato, enquanto no modelo Italiano é preferencialmente aplicado a trabalhadores com menos de 25 anos ou mais de 45, inscritos em listas de mobilidade ou desemprego.

105 MISAILIDIS, Mirta Gladys Lerena Manzo de; CASTIGLIONI, Tamires Gomes da Silva.O contrato de trabalho intermitente: uma visão a partir do direito estrangeiro (Itália). Revista Brasileira de Estudos Jurídicos, v. 15, n. 1, p. 42-63, jan./abr. 2020.
106 Ibid., p. 56.
107 MISAILIDIS; CASTIGLIONI, 2020.
108 FERREIRA, 2023.

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

Reforçando as distinções, Veiga[109] destaca que no modelo Brasileiro os períodos sem trabalho não são remunerados, o que causa instabilidade e insegurança financeira ao trabalhador intermitente. Enquanto o modelo Português proporciona uma maior proteção ao trabalhador, em razão da sua utilização em atividades de intensidade variável e da exigência de compensação financeira durante a inatividade. Já sobre o modelo Italiano, o referido autor destaca que busca atender a sazonalidade de algumas atividades e concede uma indenização de disponibilidade. Inclui restrições etárias e favorece trabalhadores jovens ou idosos.

Na mesma linha crítica, Misailidis e Castiglioni[110] argumentam que a implementação do contrato intermitente no Brasil foi deficiente, pois, ainda que o modelo português tenha servido de inspiração, o legislador brasileiro omitiu garantias fundamentais. Como resultado, o trabalhador brasileiro se vê preso em um "limbo temporal", sem garantia de salário ou de continuidade da prestação laboral, situação que, para as autoras, afronta princípios constitucionais como o da dignidade da pessoa humana.

A experiência internacional demonstra que, embora o trabalho intermitente seja uma resposta comum à necessidade de flexibilização, ele pode ser estruturado de forma a preservar a dignidade e a segurança jurídica do trabalhador, o que não se observa com a mesma intensidade no modelo adotado no Brasil.

FLEXIBILIZAÇÃO X PRECARIZAÇÃO X DESREGULAMENTAÇÃO A PARTIR DO CONTRATO INTERMITENTE

A introdução do contrato de trabalho intermitente no ordenamento jurídico brasileiro a partir da Reforma Trabalhista de 2017, insere-se no contexto mais amplo dos fenômenos da flexibilização, da precarização e da desregulamentação das relações de trabalho.

No âmbito trabalhista, a flexibilização relaciona-se à adaptação das normas trabalhistas para possibilitar maior liberdade e ajuste nos contratos, jornadas e formas de

109 VEIGA, 2019.
110 MISAILIDIS; CASTIGLIONI, 2019.

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

contratação. Tem como pontos positivos a adaptabilidade, maior competitividade e possibilidade de novos modelos. Delgado define a flexibilização trabalhista da seguinte maneira:

> Por flexibilização trabalhista entende-se a possibilidade jurídica, estipulada por norma estatal ou por norma coletiva negociada, de atenuação da força imperativa das normas componentes do Direito do Trabalho, de modo a mitigar a amplitude de seus comandos e/ou os parâmetros próprios para a sua incidência. Ou seja, trata-se da diminuição da imperatividade das normas justrabalhistas ou da amplitude de seus efeitos, em conformidade com autorização fixada por norma heterônoma estatal ou por norma coletiva negociada[111].

Para Leite[112] a Flexibilização "trata-se de um processo de quebra da rigidez das normas, tendo por objetivo, segundo seus defensores, conciliar a fonte autônoma com a fonte heterônoma do direito do trabalho, preservando, com isso, a saúde da empresa e a continuidade do emprego".

Enquanto a precarização surge da deterioração das condições de trabalho, levando a empregos com menos direitos e garantias. Entre os fatores que ocasionam a precarização estão baixa proteção social, insegurança financeira e menos direitos e garantias. Conforme abordagem de Delgado[113] a precarização trabalhista está relacionada ao processo de deterioração das condições formais e materiais de trabalho, manifestado pela disseminação de modalidades contratuais menos protetivas e pelo afastamento dos vínculos empregatícios regulares.

Leite[114] entende que a precarização corresponde ao fenômeno de enfraquecimento dos vínculos tradicionais de emprego, causado pelo aumento das formas flexíveis de trabalho, o que implica uma redução das garantias jurídicas tradicionais asseguradas aos trabalhadores.

Já a desregulamentação é o processo de reduzir ou eliminar normas estatais que disciplinam o trabalho, transferindo para a negociação privada ou deixando a relação menos regulada pelo Estado.

---

[111] DELGADO, Mauricio Godinho. Curso de direito do trabalho: obra revista e atualizada conforme a lei da reforma trabalhista e inovações normativas e jurisprudenciais posteriores. 18. ed. São Paulo: LTr, 2019. p. 71-72.
[112] LEITE, 2022, p. 682.
[113] DELGADO, *op. cit.*
[114] LEITE, 2022.

Nas palavras de Delgado "A desregulamentação trabalhista consiste na retirada, por lei, do manto normativo trabalhista clássico sobre determinada relação socioeconômica ou segmento das relações de trabalho, de maneira a permitir o império de outro tipo de regência normativa"[115].

"Na desregulamentação, o Estado se omite tanto quanto possível (*laisser faire*) a fim de que as condições de emprego sejam ditadas, preponderantemente, pela autonomia privada, segundo as leis do mercado"[116].

No contrato intermitente, a flexibilização pode ser compreendida como a tentativa de adaptar a rigidez normativa tradicional às novas dinâmicas econômicas, permitindo formas contratuais mais maleáveis. No entanto, a adoção desse modelo de contrato também expôs os trabalhadores a riscos de precarização, visto que a fragmentação da jornada e a intermitência da remuneração reduzem a proteção social típica do vínculo empregatício tradicional.

Silva afirma que o contrato de trabalho intermitente não cumpre com sua função inicial:

> [...] o trabalho intermitente, que diminuiria o custo do trabalhador e significaria ampla liberdade nas contratações, representa risco efetivo ao empregado e aos princípios constitucionais, pois desconstrói concepções solidificadas do Direito do Trabalho, a começar pela própria definição de empregado, que se perfaz pela presença cumulativa dos requisitos da pessoalidade, onerosidade, não eventualidade, subordinação jurídica e alteridade[117].

D'Amorim[118] observa que a reforma trabalhista de 2017 buscou a flexibilização da legislação para reduzir custos empresariais e ampliar a liberdade de gestão dos empregadores. Ela considera que o contrato intermitente, embora traga formalidade a algumas atividades informais, pode levar à precarização ao permitir que empregadores chamem trabalhadores apenas quando há necessidade, sem oferecer garantia mínima de remuneração ou jornada.

[115] DELGADO, 2019, p. 74.
[116] LEITE, 2022, p. 682.
[117] SILVA, 2020, p. 24-26.
[118] D'AMORIM, 2018.

Ademais, a criação desse modelo contratual reflete uma tendência de desregulamentação, na medida em que o Estado transfere à autonomia privada e às forças do mercado a regulação de condições essenciais da relação de trabalho, enfraquecendo a atuação protetiva que historicamente caracterizou o Direito do Trabalho.

Para Delgado[119], esse tipo de contrato representa a materialização da flexibilização e da desregulamentação: flexibiliza-se a tradicional continuidade da prestação de serviços e desregulamenta-se o conceito de jornada e de salário como elementos essenciais e contínuos da relação de emprego. Ele entende que o contrato intermitente representa significativa ruptura com a tradição do Direito do Trabalho, ao admitir a existência de um contrato de emprego virtualmente sem jornada regular e sem remuneração estável.

O contrato de trabalho intermitente representa, na percepção de Leite[120], uma nítida expressão da visão predominante entre os empresários que impulsionaram e financiaram a chamada Reforma Trabalhista. Pois essa modalidade contratual buscou deslocar para o trabalhador os riscos inerentes à atividade empresarial, com o objetivo de ampliar a margem de lucros dos empregadores. Segundo o referido autor:

> Essa modalidade contratual é, seguramente, uma das mais claras manifestações da superexploração do trabalho humano, pois equipara o trabalhador a uma máquina descartável, colocando, pois, em xeque o projeto constitucional brasileiro de construção da cidadania, da melhoria das condições sociais dos trabalhadores e de uma sociedade mais livre, justa e solidária[121].

No entanto, malgrado as promessas de que a reforma trabalhista de 2017 reduziria o desemprego e a informalidade por meio da flexibilização das relações de trabalho, os dados indicam que os resultados não acompanharam as expectativas.

Conforme análise publicada no Le Monde Diplomatique Brasil[122], o saldo de vagas formais criadas entre 2018 e 2022 foi de 5,792 milhões, inferior ao registrado no quinquênio 2010-2014, que alcançou 7,588 milhões de postos. Além disso, a taxa de

119 DELGADO, 2019.
120 LEITE, 2022.
121 LEITE, 2022, p. 865.
122 OLIVEIRA, Tiago; PRONI, Marcelo Weishaupt. A reforma trabalhista de 2017 não entregou o que prometeu. Le Monde Diplomatique Brasil, 08 de outubro de 2024.

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

desemprego manteve-se nos mesmos patamares nos anos subsequentes à reforma, só tendo redução a partir de 2022, que não foi acompanhada de redução na informalidade, que se manteve praticamente estável no período. Nessa esteira, o contrato intermitente, principal aposta dos reformadores, teve baixa adesão, representando apenas 0,4% dos empregos formais até o final de 2019.

Oliveira e Proni argumentam, ainda, que o fator determinante para a formalização do emprego não é a flexibilização das leis trabalhistas, mas sim o crescimento econômico[123].

Na mesma direção, dados divulgados pelo DIEESE reforçam a tese de que o contrato intermitente tem contribuído para a precarização das relações trabalhistas no Brasil. De acordo com o boletim[124], em 2021, do estoque de intermitentes ativos no final do ano, 35% não tinham registrado nenhum rendimento ao longo do ano. Considerando apenas os vínculos admitidos em 2021, 20% (vinte por cento) não geraram trabalho ou renda. Ou seja, um em cada cinco contratos intermitentes firmados no ano não gerou renda alguma para o trabalhador. Aproximadamente metade dos vínculos, 44% (quarenta e quatro por cento) resultou em remunerações inferiores a um salário-mínimo. Na média, a remuneração mensal dos intermitentes foi de R$ 888. E por fim, o número de contratos intermitentes representou 0,50% do estoque de empregos formais em 2021. Esses números evidenciam que, na prática, o trabalho intermitente vem se traduzindo em baixa efetividade contratual, jornada reduzida e remuneração insuficiente.

Por outro lado, existem autores que defendem que o contrato intermitente não implica, necessariamente, em degradação das condições de trabalho. E que, se corretamente regulamentado e fiscalizado, pode representar uma alternativa efetiva de formalização de vínculos esporádicos, ampliando o acesso à proteção social e promovendo a inclusão de trabalhadores no mercado formal, sem comprometer os direitos fundamentais garantidos pela legislação trabalhista.

123 Ibid.
124 DIEESE. Boletim Emprego em Pauta nº 25: Trabalho intermitente cresce, mas renda média é inferior ao salário mínimo. São Paulo: DIEESE, maio 2023.

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

Oliveira[125] sustenta que o contrato intermitente promove a formalização de vínculos que, até então, existiam na informalidade, como nos casos de garçons e atendentes eventuais, popularmente conhecidos como “bicos” ou “extras”. Para ele, tal modalidade garante direitos como FGTS, contribuição ao INSS, férias proporcionais, 13º salário proporcional e descanso semanal remunerado, o que aproxima a proteção do intermitente àquela conferida ao trabalhador com contrato por prazo indeterminado.

Outro argumento apresentado é que o contrato intermitente se concentra em setores com demanda variável e representa menos de 1% dos vínculos formais, não ameaçando as formas tradicionais de contratação. Além disso, a modalidade favoreceu o ingresso de trabalhadores que estavam fora do mercado formal, sendo, para muitos, a primeira oportunidade de emprego registrado. Embora reconheça que a remuneração média seja inferior, justifica que isso decorre da jornada reduzida típica da intermitência e não da ausência de direitos[126].

Nesse mesmo sentido, Junior[127] também considera que o contrato intermitente não configura precarização, mas sim, ampliação das oportunidades de trabalho formal, especialmente para trabalhadores que, de outra forma, estariam na informalidade. Ele afirma que a realidade social brasileira, que possuí altos índices de informalidade, justifica a existência de uma modalidade que protege de alguma forma o trabalhador sem exigir a rigidez de um contrato tradicional.

Outrossim, Junior[128] defende que o contrato intermitente preserva integralmente os elementos fático-jurídicos que caracterizam a relação de emprego no Direito do Trabalho brasileiro.

Segundo o autor, a condição de prestação de serviços por pessoa física e a impossibilidade de substituição por terceiros confirma a pessoalidade da relação. A subordinação, por sua vez, permanece presente, pois, embora o trabalhador possa recusar convocações, uma vez aceita a prestação, ele se submete às ordens e à organização do

125 OLIVEIRA, Luís Felipe Batista. A Qualificação do trabalhador intermitente e sua evolução no mercado de trabalho / Luís Felipe Batista de Oliveira – Rio de Janeiro: IPEA, 2023.
126 Ibid., 2023.
127 JUNIOR, Paulo Roberto Costa da Silva. O contrato de trabalho intermitente e seus impactos na relação de emprego. – ISSN 1678-0817 Qualis B2. Revista ft. Volume 29 – Edição 141/DEZ 2024. 07/12/2024.
128 Ibid.

empregador. A onerosidade subsiste porque o empregado, mesmo com trabalho descontínuo, tem direito à remuneração proporcional, acrescida de férias, 13º salário, repouso semanal remunerado e adicionais legais. O elemento da não-eventualidade também se mantém, pois, ainda que a prestação de serviços ocorra de forma descontínua, a expectativa de convocação e a continuidade formal do vínculo afastam a ideia de mera eventualidade[129].

Ademais, em dezembro de 2024, o STF concluiu o julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 5.826, 5.829 e 6.154, reconhecendo, por maioria dos votos, a constitucionalidade do contrato de trabalho intermitente:

> Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E DO TRABALHO. AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONTRATO DE TRABALHO INTERMITENTE. REGRAS INSTITUÍDAS PELA LEI Nº 13.467/2017 E PELA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 808/2017. ADEQUAÇÃO AO TEXTO CONSTITUCIONAL. AÇÕES JULGADAS IMPROCEDENTES. I. CASO EM EXAME 1. Ações diretas de inconstitucionalidades propostas contra os arts. 443, caput e § 3º 452-A, e 611-A, VIII, da Consolidação das Leis do Trabalho, com a redação dada pela Lei nº 13.467/2017, bem assim com as alterações promovidas pela Medida Provisória nº 808/2017. 2. A parte requerente aponta violação dos princípios da dignidade da pessoa humana, do valor social do trabalho, da vedação ao retrocesso social e da segurança jurídica. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO 3. A questão em discussão consiste em saber se as normas impugnadas, que regulamentam o trabalho intermitente, são compatíveis com os princípios e direitos previstos na Constituição Federal, especialmente no que tange à proteção do trabalhador e à garantia de condições dignas de trabalho. III. RAZÕES DE DECIDIR 4. A regulamentação do contrato intermitente, nos termos estabelecidos pelas normas questionadas, encontra fundamento de validade nos arts. 1º, IV, e 170, caput, da Constituição Federal, os quais consagram a livre iniciativa e o valor social do trabalho. 5. A flexibilização promovida pela Reforma Trabalhista visa à ampliação do mercado de trabalho, sem prejuízo das garantias mínimas asseguradas pela ordem constitucional trabalhista. 6. Uma vez que a contratação intermitente observa critérios específicos para remuneração e direitos trabalhistas, respeitando a autonomia privada e os limites da intervenção estatal, não se mostra configurada ofensa à dignidade do trabalhador ou aos princípios da isonomia e da proporcionalidade. IV. DISPOSITIVO 7. Ações diretas de inconstitucionalidade julgadas improcedentes. (ADI 5826, Relator(a): EDSON FACHIN, Relator(a) p/ Acórdão: NUNES MARQUES,

129 JUNIOR, 2024, p. 9-15.

Tribunal Pleno, julgado em 16-12-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 12-02-2025 PUBLIC 13-02-2025)[130].

Assim, verifica-se que o contrato de trabalho intermitente representa, ao mesmo tempo, uma expressão dos movimentos de flexibilização e desregulamentação nas relações laborais contemporâneas. Além disso, embora parte da doutrina oponha críticas apontando riscos de precarização, parcela dos estudiosos reconhece que o contrato intermitente, se corretamente regulamentado e aplicado, não rompe com os elementos essenciais da relação de emprego, podendo inclusive promover a formalização de vínculos antes informais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida ao longo deste estudo demonstrou que o contrato intermitente carrega uma dualidade: por um lado, apresenta-se como instrumento de formalização de vínculos antes informais, ampliando o acesso de determinados trabalhadores ao mercado formal; de outro, revela-se potencialmente precarizante, ao transferir para o trabalhador os riscos da oscilação da demanda por mão de obra, reduzindo a previsibilidade da renda e da jornada de trabalho.

Em comparação com os modelos português e italiano, ficou demonstrado que o Brasil optou por uma regulamentação mais permissiva, o que acaba enfraquecendo a atuação protetiva do Estado, característica histórica do Direito do Trabalho. Ademais, a doutrina e jurisprudência analisadas indicam que, embora o Supremo Tribunal Federal tenha decidido pela constitucionalidade do contrato intermitente, subsistem críticas relevantes quanto à possibilidade de enfraquecimento dos direitos trabalhistas historicamente conquistados.

Reforçando esse diagnóstico, os dados empíricos analisados, divulgados pelo DIEESE e pelo *Le Monde Diplomatique Brasil,* demonstram que o contrato intermitente, até o momento, não alcançou os resultados esperados em termos de geração de emprego e formalização, mantendo-se com baixa adesão e, em grande parte dos casos, associado a

130 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5826. Relator: Min. Nunes Marques. Julgado em: 16 dez. 2024. Brasília, DF.

rendimentos inferiores ao salário-mínimo ou inexistentes. Esses elementos reforçam a percepção de que, sem ajustes normativos, a modalidade pode acentuar a precarização das relações de trabalho.

Em contraponto, parte da literatura especializada reconhece que o contrato intermitente, se interpretado e aplicado de forma a preservar os elementos essenciais da relação de emprego e observados os princípios constitucionais, não é incompatível com o ordenamento jurídico brasileiro. Nessa perspectiva, a modalidade pode representar uma alternativa legítima de inserção formal para trabalhadores que antes atuavam à margem da legislação trabalhista.

Diante do exposto, conclui-se que o contrato de trabalho intermitente brasileiro, embora represente uma alternativa de flexibilização da legislação trabalhista, revela-se, na prática, um instrumento que potencializa a insegurança jurídica e econômica do trabalhador. Por essa razão, a modalidade careceria de ajustes legislativos e regulamentares para garantir maior equilíbrio entre a flexibilidade desejada pelos empregadores e a proteção social necessária aos trabalhadores.

Para tanto, é recomendável que o legislador e os órgãos de fiscalização avancem na construção de parâmetros mais claros e protetivos, inspirando-se nas boas práticas internacionais, como a previsão de compensação financeira durante os períodos de inatividade, a fixação de uma jornada mínima anual e a limitação da aplicação da modalidade a setores com comprovada sazonalidade.

O desafio do ordenamento jurídico brasileiro, portanto, consiste em compatibilizar as exigências de dinamização do mercado de trabalho com a preservação da dignidade da pessoa humana e da segurança jurídica do trabalhador, fundamentos indispensáveis de um Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Consolidação das Leis do Trabalho.** Decreto-Lei nº 5.442, de 01.mai.1943. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del5452compilado.htm>. Acesso em: 15/10/2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 15/10/2024.

BRASIL. **Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017**. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, e as Leis nos 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13467.htm>. Acesso em: 15/10/2024.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5826. Relator: Min. Nunes Marques. Julgado em: 16 dez. 2024. Brasília, DF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5310898>. Acesso em: 2 maio 2025.

CRUZ, Gabriel Pacheco da; PINTO, Rafael Morais Carvalho. **O contrato de trabalho intermitente como forma de precarização dos direitos trabalhistas**. Revista Contemporânea, v. 4, n. 3, p. e3771–e3771, 25 mar. 2024. Disponível em: <https://ojs.revistacontemporanea.com/ojs/index.php/home/article/view/3771>. Acesso em: 29/10/2024.

D'AMORIM, Mariana Correia. **O Contrato de Trabalho Intermitente**. 2018. 38f. Trabalho de Conclusão de Curso - Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia (UFBA). 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/26304/1/Mariana%20Correia%20D'Amorim.pdf >. Acesso em: 19/10/2024.

DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de direito do trabalho /** Mauricio Godinho. Delgado. — 16. ed. rev. e ampl..— São Paulo: LTr, 2017.

DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de direito do trabalho**: obra revista e atualizada conforme a lei da reforma trabalhista e inovações normativas e jurisprudenciais posteriores. 18. ed. São Paulo: LTr, 2019.

DIEESE. **Boletim Emprego em Pauta nº 25:** Trabalho intermitente cresce, mas renda média é inferior ao salário-mínimo. São Paulo: DIEESE, maio 2023. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/boletimempregoempauta/2023/boletimEmpregoemPauta25.pdf>. Acesso em: 09/06/2025.

FERREIRA, Graciane da Silva. **TRABALHO INTERMITENTE:** análise da regulamentação e prática do trabalho introduzido pela reforma trabalhista. Centro Universitário Unidade De Ensino Superior Dom Bosco Curso De Direito. 2023. Disponível em: <http://repositorio.undb.edu.br/bitstream/areas/1211/1/GRACIANE%20DA%20SILVA%20FERREIRA.pdf>. Acesso em: 19/10/2024.

GALVÃO, Gabriel Cabral; SOUTO, Petrucia. **A necessidade da forma escrita nas manifestações do contrato de trabalho por prazo determinado**. Repositório Institucional do Centro Universitário do Rio Grande do Norte. 2021. Disponível em: https://repositorio.unirn.edu.br/jspui/bitstream/123456789/376/1/2021-GABRIEL%20CABRAL%20GALV%c3%83O-A%20NECESSIDADE%20DA%20FORMA%20ESCRITA%20NAS%20MANIFESTA%c3%87%c3%95ES....pdf>. Acesso em: 30/03/2025.

JUNIOR, Paulo Roberto Costa da Silva. **O contrato de trabalho intermitente e seus impactos na relação de emprego.** – ISSN 1678-0817 Qualis B2. Revista ft. Volume 29 – Edição 141/DEZ 2024. 07/12/2024. Disponível em: <https://revistaft.com.br/o-contrato-de-trabalho-intermitente-e-seus-impactos-na-relacao-de-emprego>. Acesso em: 27/04/2025.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Curso de Direito do Trabalho** / Carlos Henrique Bezerra Leite. – 14. ed. – São Paulo: SaraivaJur, 2022.

MARTINEZ, Luciano. **Curso de direito do trabalho**: relações individuais, sindicais e coletivas do trabalho / Luciano Martinez. — 7. ed. — São Paulo: Saraiva, 2016.

MISAILIDIS, Mirta Gladys Lerena Manzo de; CASTIGLIONI, Tamires Gomes da Silva. **O contrato de trabalho intermitente em Portugal e sua adoção no ordenamento Brasileiro.** Revista Brasileira de Estudos Jurídicos, v. 14, n. 3, p. 139-154, set./dez. 2019. Disponível em: <https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/67853023/7114078-libre.pdf?1625292058=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DANALISE_DE_PROGRAMAS_JUDICIAIS_DE_MEDIAC.pdf&Expires=1744490842&Signature=FyJB-77iqie~EME7MDCtuT0h99X8F~Qryf2H1vmEotp16HetgPKv9ZC~hLNYjghUnNE7P5gfN7C1pOm4d-BArREVeJjIyCFjUORzLaRPPruK3otK0W6sL~1n4cN~CVBr1uMi-Wln1F9nc9lQhNmle0eihLasmQW~9SWvk438j8QYj4FuaTbPW0uxHZEzQNz-S68K92POqE7FZ1QhlOzLrIqnlrtyOtJ-er-iYjuLTczCiTMgZXxTVBM7~-V3HVATcKVSfcdZ04abo00QIECNGBKF1AsLXp4h41ARV~KKGaoij9OlaPZMgebafxgU3ZbTbQEHoXTzKFg6JhtuBCkj1A__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA#page=139>. Acesso em: 12/04/2025.

MISAILIDIS, Mirta Gladys Lerena Manzo de; CASTIGLIONI, Tamires Gomes da Silva. **O contrato de trabalho intermitente:** uma visão a partir do direito estrangeiro (Itália). Revista Brasileira de Estudos Jurídicos, v. 15, n. 1, p. 42-63, jan./abr. 2020. Disponível em: <https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/67317532/Artigo_com_Vic.pdf?1738415250=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DTERRITORIOS_DE_VULNERABILIDADE_O_RISCO_E.pdf&Expires=1744553396&Signature=DHmLEiC35ZV5Src~xFYxh8bDoo6PyQUNXbt6gWY~J9RXr09y~QQPUw4wnHwUB2ZN-vPh3QTKbgo3NkY9j1X0Ueu2Vino1nc2~mpbA-sjkkryNV4tpGxwGYsilGMBDLnOkaFFFTQhqwpVTZDQ2Ijo0OUIOcG33yn9ij02jQ9

6F8Om5dKessj9UIGe1hrOJKoUQAkcAZtn9yxrg5bQW-1CsyzQ4CpRr1UlXP0ylVVNQKGjwKzBHT6ABWQrE1eT6y0IQjvtHn-gYOXYEuccQ59PijkudIm-AS9dw~Tu4WUM5NKZXX7a4diABQWEqth-bfPGeOX-yGJE3ZQa3I3sdDd-rA__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA#page=42>. Acesso em: 13/04/2025.

OLIVEIRA, Luís Felipe Batista. **A Qualificação do trabalhador intermitente e sua evolução no mercado de trabalho** / Luís Felipe Batista de Oliveira – Rio de Janeiro: IPEA, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11702/2/TD_2896_Web.pdf>. Acesso em: 27/04/2025.

OLIVEIRA, Tiago; PRONI, Marcelo Weishaupt. **A reforma trabalhista de 2017 não entregou o que prometeu**. Le Monde Diplomatique Brasil, 08 de outubro de 2024. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/a-reforma-trabalhista-de-2017-nao-entregou-o-que-prometeu/>. Acesso em: 26/05/2025.

PORTUGAL. **Código de Trabalho**. Lei nº 7/2009, de 12 de fevereiro de 2009. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/7-2009-602073>. Acesso em: 01/05/2025.

PORTUGAL. **Tribunal da Relação de Lisboa**. Acórdão de 24 de janeiro de 2024. Processo n.º 20760/22.1T8LSB.L1-4. Disponível em: <https://www.dgsi.pt/jtrl.nsf/0/41A4071E7854CDD380258AB500429ABF>. Acesso em: 01 /05/2025.

RITZEL, Guilherme Sebalhos; COELHO, Paulo Vinícius Nascimento. **História do direito do trabalho no Brasil e a formação da CLT:** perspectivas para o espaço laboral contemporâneo. *Revista do Tribunal Superior do Trabalho*, Porto Alegre, vol. 89, n. 4, p. 21-38, out./dez. 2023. Disponível em: <https://revista.tst.jus.br/rtst/article/view/19/22>. Acesso em: 30/03/2025.

SALLES, Fernanda Ribeiro Uchôa Teixeira. **Contrato de trabalho intermitente:** um comparativo entre os ordenamentos jurídicos brasileiro e português. Universidade do Rio de Janeiro. 2024. Disponível em: <https://www.bdtd.uerj.br:8443/bitstream/1/22982/2/Dissertacao%20-%20Fernanda%20Ribeiro%20Uchoa%20Teixeira%20Salles%20-%202024%20-%20Completa.pdf>. Acesso em: 12/04/2025.

SILVA, Marília Cristina Ramalho da. **Trabalho intermitente como inovação de vínculo empregatício a partir da reforma trabalhista:** desburocratização ou precarização das relações trabalhistas. Centro Universitário Tabosa de Almeida (ASCES-UNITA). Caruaru. 2020. Disponível em: < http://repositorio.asces.edu.br/bitstream/123456789/2743/1/TCC%20-%20Mar%c3%adlia%20Ramalho%20-%20Vers%c3%a3o%20FINAL%20%281%29.pdf> Acesso em: 04/11/2024.

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

SOUZA, Jessica Alves de. **Contrato de trabalho intermitente no Brasil e na Itália; Estudo comparado sob a perspectiva do princípio constitucional do valor social do trabalho**. UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA - UFPB. 2023. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/32440/1/JessicaAlvesDeSouza_Dissert.pdf>. Acesso em: 13/04/2025.

VEIGA, Aloysio Correa da. **Reforma trabalhista e trabalho intermitente**. Revista Jus Laboris**.** 2019. Disponível em: <https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/150672/2019_veiga_aloysio_reforma_trabalhista.pdf?sequence=1>. Acesso em: 04/11/2024.

E-BOOK REFLEXÕES SOBRE OS DIREITOS HUMANOS TRABALHISTAS E FUNDAMENTAIS
1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

CAPÍTULO VI

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESTADO PLURINACIONAL: PERSPECTIVAS NA LATINIDADE – PARTE 1

Andréia Alvarenga de Moura Meneses[131]

DOI-CAPÍTULO: 10.47538/AC-2025.81-06

RESUMO: Neste artigo, pretendeu-se iniciar a análise das políticas públicas de democracia plurinacional contempladas na latinidade. A finalidade foi perquirir se o conteúdo da agenda dos Povos Indígenas tem como obstáculo a agenda econômica antes de valores meramente sociais. Para a construção desse estudo, o caminho metodológico utilizado foi o da pesquisa exploratória, descritiva e etnodigital, com abordagem qualitativa e objetivos explicativos. Como conclusão, observou-se que a agenda indígena, por tocar diretamente nos interesses econômicos de oligarquias locais e investidores estrangeiros, sofre as consequências e enfrenta caminhos tortuosos para a sua consecução.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Públicas. Democracia. Povos Indígenas.

PLURINATIONAL STATE PUBLIC POLICIES: LATIN PERSPECTIVES – PART 1

ABSTRACT: This article aims to begin an analysis of the public policies of plurinational democracy contemplated in Latin America. The purpose was to investigate whether the content of the Indigenous Peoples' agenda is hindered by the economic agenda rather than merely social values. To construct this study, the methodological approach used was exploratory, descriptive and ethnodigital research, with a qualitative approach and explanatory objectives. In conclusion, it was observed that the indigenous agenda, because it directly affects the economic interests of local oligarchies and foreign investors, suffers the consequences and faces tortuous paths to its achievement.

KEYWORDS: Public Policies. Democracy. Indigenous Peoples.

INTRODUÇÃO

De início, o ponto a ser destacado, de ordem ética, é que não se intenta falar em nome dos Povos Indígenas. Busca-se, outrossim, uma observação do fenômeno captado nas lentes do ascetismo científico para se chegar a conclusões que causem reflexão nas

131 Mestra em Direito e Políticas Públicas pela UNIRIO, Especialista em Responsabilidade Civil pela UCAM, Graduada em Direito pela UFRJ. Membra Honorária da Comissão de Direito e Políticas Públicas do Instituto dos Advogados do Brasil (IAB). Servidora pública concursada do TRF da 2ª Região. https://orcid.org/0009-0008-4937-1642. http://lattes.cnpq.br/2230849379391523. E-mail: andreiaalvarenga@hotmail.com

searas jurídica, social e política, e, ao mesmo tempo, demonstrar respeito à causa humana dos Povos Latino-Americanos Preexistentes.

Assentadas tais considerações, o Estado Plurinacional significa, em linhas gerais, a possibilidade de haver Estados dentro de um Estado Nacional, com base, principalmente, na diversidade cultural e ancestral aferidas dentro de um mesmo território.

Recentemente, muito tem se falado dos saberes ancestrais, do genocídio perpetrado pelos exploradores europeus, não apenas na América Latina, como também no norte do continente. Populações preexistentes inteiras foram dizimadas e ainda continuam a suportar os horrores da ambição humana por bens materiais em todos os sítios do planeta.

Chacinados num primeiro momento, mortos por doenças, escravizados, avassalados, invisibilizados e vulnerabilizados, os Indígenas da América Latina lutam por sobrevivência, reconhecimento e representatividade, enfrentando processos em aberto de cenários econômicos incertos, nesgas de colonialismo ainda entranhadas nas sociedades latinas, tudo isso somado às práticas de sociedades patriarcais. Aliado a esse fenômeno que se perpetua por cinco séculos, a emergência climática torna a questão do respeito às forças da natureza uma questão inadiável para a própria sobrevivência do ser humano.

Colocando a descoberto uma série de assuntos pouco debatidos, este breve estudo busca o incremento do catálogo de Direitos Humanos, servindo de base para estudos vindouros, na esperança de que o debate se aprofunde e se intensifique, para que os Povos Originários tenham reconhecidos seus direitos, com a implementação de Políticas Públicas inclusivas, factíveis e eficientes.

VERTENTES INTERPRETATIVAS DO ESTADO PLURINACIONAL

No âmbito da América Latina, a questão cuida-se de saber se o reconhecimento dos direitos dos Povos Originários na ordem constitucional, dentro do contexto da Democracia inclusiva vindicada neste estudo, seria um vetor para que os Direitos

Humanos inerentes ao conteúdo pluralístico da origem dos diversos segmentos da população indígena sejam implementados em larga escala.

Nessa senda, o Estado Plurinacional se conecta ao reconhecimento dos direitos territoriais, culturais e jurídicos dos Povos Originários, que, em proporção à população do Brasil, por exemplo, representam o percentual de 0,83%, de acordo com o Censo IBGE 2022[132]. No Chile, essa razão sobre para 12,8% de Indígenas no total da população, consoante o Censo realizado em 2017[133].

Em outro ângulo do raciocínio, o Estado Plurinacional pode ser caracterizado como uma resposta ao capitalismo extremo, que sugou as riquezas naturais e destruiu os biomas por cinco séculos na América Latina, sendo necessário destacar que o período pós-colonial apenas rearranjou os portfólios econômicos e os atores sociais das classes dominantes, mas a exploração colonial latino-americana continuou basicamente a mesma, com a divisão internacional do trabalho Norte-Sul Global.

Vale dizer que as riquezas oriundas dos espaços territoriais e da exploração dos corpos das pessoas oriundas da latinidade não reverteram em benefício da própria América Latina, mas apenas consolidaram o acúmulo de capitais do Norte Global, num primeiro momento, da Europa, e, após a Segunda Guerra Mundial, dos EUA.

O Estado Plurinacional também pode ser apresentado como uma solução à insuficiência de integração política dos Povos Originários Latino-Americanos, o que toca às questões de falta de representatividade política dos Indígenas. Os segmentos vulnerabilizados da sociedade não conseguem resistir ao massacre das forças econômicas e sociais, plasmadas no neoliberalismo, face do capitalismo de consumo extremo, que gera ao mesmo tempo riqueza incontrolável, por um lado, e, por outro, níveis máximos de miséria e desocupação (Byung-Chul, 2023).

Nesse particular, Mike Davis (2006) exemplifica os condomínios de luxo nas megalópoles latino-americanas, rodeados de favelas, bem como Harvey (2016) subleva os campos de golfe e os condomínios fechados no Chile, em contraste com assentamentos e ocupações irregulares dos espaços citadinos, como cortiços, favelas e *barrios pobres.*

132 https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/22827-censo-demografico-2022.html
133 https://outraspalavras.net/movimentoserebeldias/o-chile-encara-seu-passado-colonial

O desenho institucional citadino é feito, portanto, para pacificar, gerando um baixo nível geral de excitação, normalizando e romantizando a passividade, o que se reflete na participação e representação política.

Outro elemento a ser ressaltado de plano, que milita em favor da preservação das culturas originárias em sua plenitude, reside no desenvolvimento sustentável, um desdobramento da resposta à degradação sistemática dos biomas latino-americanos, vetor da emergência climática. Se o neoliberalismo, como visto, representa o consumo extremo, o modo de vida dos Povos Originários, aliado a avanços tecnológicos para preservação dos ecossistemas, aponta no sentido oposto, de respeito aos elementos naturais, tirando o máximo proveito dos biomas com o mínimo possível de precarização ambiental.

Assim, a implementação das políticas públicas de Estado Plurinacional significa um movimento inverso ao neoliberalismo, para desconstrução de uma série de aspectos festivos marginais e superficiais tão enraizado nas sociedades.

Outrossim, sobre o problema da ausência de representatividade política das agrupações vulnerabilizadas, as relações de poder expressas no campo político representam uma pequena fração do conjunto total de poder vigente dentro do espaço social. As desigualdades políticas, como pontuado, repousam no aspecto da representatividade. Mas, voltando a uma etapa anterior, essa desigualdade de representação não pode ser considerada sem levar colocar na balança outras antinomias de poder em muitos domínios da vida social, como o trabalho, a casa e a escola (Santos, 2016; Jiménez, 2007). Vale dizer que apenas um recorte do tema não se presta à análise de todo o panorama.

Toda a dinâmica social latino-americana encetada com a exploração europeia colonialista, desde o final do séc. XV, perpassa pelo genocídio e posterior uso, fruto e abuso dos Povos Originários, de forma que o reconhecimento do Estado Plurinacional determina, da mesma forma, o reconhecimento estatal dos direitos dos Indígenas, na tentativa de preservar e, ao mesmo tempo, incentivar sua identidade cultural, como reafirmação de autodeterminação identitária, plasmada sob a perspectiva da autodeterminação informacional como parte inafastável do jogo democrático, até porque

a educação e a informação são elementos necessários para se confrontar o próprio *status quo* (Byung-Chul, 2023).

Nesse jogo democrático de forças, resistências e disputas setoriais, as evidências apontam para a realidade de que os interesses econômicos saem vencedores em quase todo o tempo, num jogo de soma zero (Coelho, 2022) para os grupos vulneráveis, mas, como mencionado, esse aspecto não deve ser interpretado assim isoladamente. Se assim fosse, o conformismo teria impedido as lutas sociais, que, na verdade, sempre ocorreram.

O jogo democrático também inclui a resistência e a oposição ao sistema, de forma a minimizar a incompletude das pessoas que não se enxergam nesse mesmo sistema democrático, que deveria ser inclusivo e plural, mas não o é. A contradição reside no fato de que o espírito de integração se apresenta como parte da natureza humana, embora o neoliberalismo, com seus conceitos maniqueístas de autoexploração (Byung-Chul, 2023), tenham levado as sociedades às polarizações políticas, que apenas fomentam a *solitude,* base do individualismo neoliberal que gera esse mal-estar imanente ao Ser Humano do séc. XXI, com foco (i) na falsa noção de meritocracia – *"trabalhe enquanto eles dormem",* quando o correto é que *"se você não tem a herança que importa (dinheiro ou networking) não conseguirá furar a bolha ou se sentar na mesa dos super ricos"*, (ii) no autofinanciamento (empreendedorismo) – *"você é seu próprio patrão",* ao passo que *"não há mercado para todos e você está numa competição darwiniana para sobreviver"* e (iii) no consequente auto endividamento individual – *"para crescer nos negócios, o homem tem que se endividar",* ao mesmo tempo em que *"os grandes empresários contam com o financiamento público de suas empreitadas e, por isso, nunca perdem"* (Coletivo Tinta Limón, 2021).

A este propósito, Mike Davis[134] explica que o neoliberalismo acabou com a integração entre vizinhos, a solidariedade da vizinhança de convidar para tomar um café ou chá, coisa que ocorria desde tempos ancestrais, mas é raro no mundo de hoje. Vê-se, portanto, que a base filosófica da teoria liberal como um todo foi fundada na retórica

134 Referência audiovisual: INCERTEZAS Críticas: Mike Davis. Direção: Daniel Augusto. 1ª Temporada. Curta!On Demand, NOW, Claro/Net, 2012.

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

utilitarista, como pontuado por Héléne Périvier (2023, p. 36), o que harmoniza com o estudo de Ciotola (2018).

No caso específico da América Latina, ao observamos a questão dos Governos Centrais, a dificuldade mais premente para se alcançar a democracia em larga escala reside no hiperpresidencialismo (Coelho, 2022). Pelo sistema político hiperpresidencial, predominante na América Latina, a tomada de decisão na implementação das Políticas Públicas (Bardach, 2001) é determinada de *"cima para baixo",* não raro se verifica a tomada de decisões segmentada, no estilo de *"mesas separadas"* (Harguindéguy, 2017). Ou seja, a tomada de decisão política das formas que seriam mais eficientes para se melhorar o cotidiano das pessoas está quase exclusivamente na mão do Poder Executivo: orçamento, estrutura do setor público, trabalho, seguridade social, entre outros pontos. Equivale dizer que os movimentos sociais e partidos políticos podem até ter projetos factíveis e, em tese, eficientes, mas dependem do Poder Executivo em todos os níveis, do local ao nacional, o que dificulta a desativação micropolítica do consenso neoliberal (Coletivo Tinta Limón, 2021).

O que se nota é um grande cabo de guerra de narrativas, e, paralelamente, os (poucos) movimentos sociais tentam recolocar a agenda da transformação estrutural em pauta, observando-se que os movimentos de subjetividade identitária, como o Movimento Negro e o Indígena, e o Movimento de Mulheres, mais até do que os tradicionais Movimentos de Trabalhadores organizados, têm sido responsáveis por organizar uma perspectiva no sentido da transformação estrutural, e não apenas distributiva de renda. Tais movimentos sociais podem ir até conquistando posições na sociedade, fazendo uma disputa cultural importante, inclusive politizando a sociedade, mas não estão de fato na disputa do poder da *Realpolitik* (Coelho, 2022; Hesse, 1991). Darcy Ribeiro (2016, p. 37) pontua que as instituições latino-americanas foram estruturadas de forma a simular um autogoverno popular. Mas não há como disfarçar o caráter oligárquico do poder da *"aparatosidade democrático-representativa",* que acaba por limitar qualquer tentativa de potencialidades de reordenação social decolonial. Essa evidência ganha relevância ao tratar do tema da pesquisa, concernente à reorganização do sistema estruturante de questões em aberto, como o neoliberalismo, após as Revoltas Sociais Chilenas iniciadas em 18.10.2019.

Não obstante, na latinidade, o Poder Legislativo, impotente e em crise, não se apresenta mais como um contrapeso ao Poder Executivo, mas se tornou seu mero instrumento. De acordo com a Congressista Chilena Camila Rojas, o único ponto de ruptura que se destacaria nesse cenário são justamente as demandas por reconhecimento dos Direitos Sociais (Coletivo Tinta Limón, 2021), o que se alinha com a reflexão da pesquisadora brasileira Joana Salém (2022). Mas essa assertiva leva a uma outra reflexão sobre o papel atual das Esquerdas[135], afeitas ao cariz social, que, como visto, não conseguiram alcançar o *Povo Político* tão rápido quanto as mudanças orgânicas da sociedade, saiu da posição *avant garde* para se inclinar ao imediatismo político apenas para se manter no poder, ao passo que, contraditoriamente, perdeu poder – e espaços no poder – ao se desviar de sua natureza de agendas sociais de mudanças estruturais e dos posicionamentos que essa postura implica.

Diferentemente da Política, que, como visto, se desintegra como sistema dotado de imediatismo, a cada crise econômica o capital rejuvenesce. A cada crise econômica, os portfólios se rearranjam e a riqueza se acumula. Mas questão que se apresenta intrincada é que a classe política não soube mais o que fazer diante dos ditames neoliberais de Estado mínimo, e, com o recrudescimento da pobreza, não conseguem mais entregar os serviços necessários à população. A solução dada pelo capital, como visto na América Latina, no séc. XXI, é a privatização generalizada ou a precarização dos serviços prestados ao Povo, como na saúde e na educação. Sobre o tema, Mike Davis (2006; 2012) destaca a recessão mundial sincronizada, que dá origem a pessoas desiludidas e com raiva diante das economias locais destruídas. A direita encontrou uma janela de oportunidade

135 Bobbio (2011, p. 49) explica que Direita e Esquerda foram termos da linguagem política adotada a partir do séc. XIX, preservado até hoje, para designar as orientações mais *"progressistas"*, de esquerda, e as mais *"conservadoras"*, de direita. O jurista italiano verifica que não se trata de uma denominação estanque, tampouco espacial, mas que determina, numa gama de inúmeras correntes de pensamento, o posicionamento político de cada um. Por exemplo, Fulano é de extrema-direita, Cicrano é de centro (moderado): *"'Direita' e 'esquerda' são termos antiéticos que há mais de dois séculos têm sido habitualmente empregados para designar o contraste entre as ideologias e entre os movimentos em que se divide o universo, eminentemente conflitual, do pensamento e das ações políticas. Enquanto termos antiéticos, eles são, com respeito ao universo ao que se referem, reciprocamente excludentes, e conjuntamente exaustivos. São excludentes no sentido de que nenhuma doutrina ou nenhum movimento pode ser simultaneamente de direita e de esquerda. E são exaustivos no sentido de que, ao menos na acepção mais forte da dupla (...) uma doutrina ou um movimento podem ser apenas ou de direita ou de esquerda"*.

no radicalismo a partir dos eventos Pós-2008[136], agregando agendas xenofóbicas, nacionalistas, sexistas e racistas, na contramão da globalização[137].

Por outro lado, para a Esquerda, e mais precisamente na América Latina, a falta de posicionamento claro com relação às questões sociais não significou o sucesso político. Como pesquisado, o tecido social guarda em si um tensionamento em razão dos desejos dos atores políticos. Isso porque sempre haverá dissenso, novos modos de comportamento, conflito, situações críticas de controle e, mais recentemente, a emergência climática, questões sobre as quais a Esquerda não se debruçou, ficando na superficialidade de discussões tangenciais ao que realmente importa.

Justamente quando o panorama social fica desgastado e o sistema político, colapsado, adicionando-se práticas econômicas opressoras, ocorrem as revoltas sociais e revoluções, como foi na Revolução Francesa, em 1789. Mais recentemente, as Explosões Sociais no Chile, iniciadas em outubro de 2019, podem ser consideradas exemplos de reação social à Democracia Representativa, o espeque político do neoliberalismo.

Todavia, os movimentos sociais, mesmo sem a disponibilidade individual para a mobilização (a apatia da *sociedade do cansaço* vislumbrada por Byung-Chul) e sem capacidade de organização (Coletivo Tinta Limón, 2021), tentam fortalecer os vínculos sociais entre as pessoas e a própria política. Uma evidência que baseia essa afirmação é a fundação do Partido Frente Amplío, em 2017, no Chile, com finalidade de rearranjar a Esquerda insatisfeita com o bipartidarismo à moda estadunidense pós-ditadura Pinochet.

Outro dado para corroborar a ideia de que o sistema hegemônico teve que se render aos movimentos sociais, ocorrido no Chile, foi o Plebiscito para saber se o Povo Chileno queria uma nova Constituição a substituir a Constituição Pinochetista Outorgada em 1980,

136 2008, como sabido, marca a Crise Financeira do Subprime, que teve início quando as hipotecas, nos EUA, ficaram impagáveis, estourando a bolha do mercado imobiliário, e gerando um efeito dominó de crise financeira em escala global.

137 O professor estadunidense Mike Davis pesquisou a competitividade darwiniana nas Cidades, que foi desenhada para reduzir o alcance dos recursos da economia formal e gerar o mal-estar neoliberal de sensação de fracasso na falsa concepção de meritocracia, com autoexploração intensa, autofinanciamento empreendedorista, e consequente auto endividamento. Observa, por exemplo, que na dita democracia bipartidária dos EUA, ao longo do tempo, o conservadorismo se tornou extrema-direita no Partido Republicano, e o Partido Democrata, em resposta, mostrou-se disposto a fazer concessões na área econômica à classe dominante republicana para se manter no poder, sem que nenhuma responsabilidade social tenha nascido a partir desse processo de decadência política, malgrado não se possa classificar a política estadunidense no binômio direita-esquerda, porque se trata de uma padronização de direita.

convocado em 2020, no qual cerca de 78% da população chilena concordou com que fosse realizada uma Assembleia Constituinte para a promulgação de uma Nova Constituição Democrática. Outra informação que reforça o conceito é a possibilidade de eleição de candidatos independentes para a Convenção Constitucional Chilena de 2020-2022, que também indica o repúdio do *Povo Político* à tradição política oligárquica latino-americana (Coletivo Tinta Limón, 2021)[138].

A Democracia atual, de caráter predominantemente representativo, tal qual conhecida na América Latina, com apenas mecanismos esparsos de Democracia Direta – Participativa e Comunitária, não pode se apartar dos movimentos sociais e das redes sociais. Os Partidos Políticos não representam mais as aspirações do Povo (Bobbio, 2000). Por uma questão de sobrevivência das instituições democráticas, o Estado precisa ser refundado, adequando-se a essas novas dinâmicas sociais, e o paradigma neoliberal precisa ser desmascarado pela Cidadania, com maior e efetiva participação popular nos processos democráticos (Coletivo Tinta Limón, 2021), para que as Políticas Públicas alcancem *"a última pessoa da fila, a mais pobre"*[139].

Por isso, o fomento de mecanismos de Democracia Participativa e Comunitária são importantes. Tais formas ativas de participação na vida política podem amenizar a desconfiança na institucionalidade causada pela classe política, que desvirtuou o sistema democrático representativo. Nesse sentido, há dois caminhos para a consecução da implementação de uma Política Pública que atenda às demandas sociais: (i) inserir-se na máquina representativa, institucional, e sofrendo com os entraves conaturais ao sistema; ou (ii) ficar na radicalidade, fora dos espaços formais da política (Coletivo Tinta Limón, 2021).

138 Veja-se que devem ser destacados três momentos em que o poder hegemônico cede aos movimentos sociais, no Chile. O primeiro, com a própria redemocratização após cerca de 17 anos (1973 a 1990), com o Plebiscito que rechaçou a continuidade do governo pinochetista, em 1988; o segundo, com a insatisfação popular frente a um "jogo de cartas marcadas" de alternância de poder entre direita e esquerda, que criou novos movimentos sociais e partidos políticos, como o Frente Amplío, de 2017; e um terceiro, após as Explosões Sociais, iniciadas em outubro de 2019, com a chamada para o Processo Constituinte, após referendo plebiscitário de 2020, encetado em 2021.
139 Referência audiovisual: INCERTEZAS Críticas: Luiz Gonzaga Belluzzo. Direção: Daniel Augusto. 1ª Temporada. Curta!On Demand, NOW, Claro/Net, 2012.

ESTADO NACIONAL E A CONSTRUÇÃO DA IDENTIDADE NACIONAL

Postos os aspectos introdutórios para a construção axiológica da controvérsia em análise, cabe consignar que Bobbio (2004) elabora uma análise escrupulosa do conceito de Estado, verificando suas origens e vaticinando seu fim, reconhecendo que o instituto em si está em crise. Independentemente da modelação constitucional ao tema, de acordo com o jurista italiano, o Estado está, na verdade, em crise constante, seja qual for a acepção se que adote. A crise do Estado Democrático, na visão dos conservadores, ou a crise do Estado Capitalista, no dizer dos marxistas. O que importa ressaltar é que essa concentração contrária de forças, o Estado, tem mais ou menos o valor que lhe é atribuído positiva ou negativamente.

No cerne da análise epistemológica da intrincada relação entre o Estado e a sociedade civil, desde Hegel, Marx e Gramsci, Bobbio (2004, p. 52) conclui que "sociedade e Estado atuam como dois momentos necessários, separados, mas contíguos, distintos, mas interdependentes, do sistema social em sua complexidade e em sua articulação interna".

O Estado como hoje conhecido nasceu no Norte Global da descentralização do poder universalista da Igreja Católica na Idade Média (Bobbio, 2004). Logo, o processo político-jurídico de nascimento dessa agrupação social veio de uma forma de descentralização de poder. Essa acepção é importante para a compreensão do Estado Plurinacional como forma de luta frente ao Estado extremamente centralizador do poder visto na América do Sul, em especial no Chile (Coletivo Tinta Limón, 2021).

Assim, pode-se afirmar que os conceitos de Estado e Nação não se encontram tão delimitados quanto nos tempos de Max Weber, ainda mais na era da globalização e das redes sociais. A ideia de democratização das sociedades no Ocidente faz sobressair a ideia de que estamos em uma sociedade de iguais (Gargarella, 2022), o que se reflete nos movimentos sociais verificados, por exemplo, no Chile, durante os *Estallidos Sociales* encetados em outubro de 2019, de forma que o Estado Nacional, fonte de Direito e autoridade de poder, não passou incólume pelo impacto da modificação das relações sociais no séc. XXI. A classe política, da mesma maneira, está tentando se reinventar,

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

para o bem ou para o mal, saindo-se vencedora, até o momento, a extrema-direita, de acordo com a investigação.

Mas para se entender o panorama atual é necessário dar um passo atrás para se observar a formação da identidade dos povos latino-americanos à luz da exploração colonial. Não se trata de uma digressão fora do tema da pesquisa, mas da sedimentação epistemológica, amalgamando elementos indispensáveis para a compreensão da discussão posta. Dentro da pesquisa da identidade nacional, Darcy Ribeiro (2016, p. 15) estudou em profundidade os processos civilizatórios da América Latina, entendidos como os movimentos expansionistas que ocorrem quando um povo amplia de alguma forma o território, promovendo "transfigurações étnicas dos povos que atinge, remodelando-os através da fusão de raças, da confluência de culturas". No caso em estudo, a expansão de poucos sobre muitos, com propósitos sobretudo econômicos.

O intelectual brasileiro prossegue na descrição das etapas do processo civilizatório, que oferece relevante contribuição teórica ao estudo, sobretudo no que se refere ao processo de exploração colonial da América Latina:

> Na segunda etapa, tem lugar certa criatividade cultural que permite plasmar, com elementos tomados da cultura dominadora e da subjugada um corpo de compreensões comuns, indispensável para possibilitar o convívio e orientar o trabalho. Tal se dá através de protocélulas étnicas que combinam fragmentos de dois patrimônios dentro do enquadramento da dominação. Numa terceira etapa, estas células passam a atuar aculturativamente sobre seu contexto humano de pessoas desgarradas de suas sociedades originais, atingindo tanto os indivíduos da população nativa quanto os contingentes transladados como escravos e, ainda, aos próprios agentes da dominação e aos descendentes de todos eles. (Ribeiro, 2016, p. 17)

Impende ressaltar que tais etapas não são estanques e vão se sobrepondo, os limites entre elas se mostram opacos: (i) extermínio; (ii) imposição da cultura alienígena e (iii) miscigenação cultural. E o Professor Darcy Ribeiro prossegue na análise, verificando que, numa etapa mais avançada, surge uma etnia nacional, independente daquela considerada espúria, levando-se em conta que a população subjugada é aquela inferiorizada pelo explorador (Ribeiro, 2016, p. 19). Vale dizer que a etnia nacional não é nem o povo explorador tampouco o subjugado, mas uma terceira etnia.

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

Ribeiro (2016, p. 19) pondera que as agências colonialistas das sociedades em expansão atuaram sobre contextos socioculturais estranhos, impondo-se na cultura do outro "nos aspectos instrumentais, normativos e ideológicos, indispensáveis ao cumprimento de suas funções de exploração econômica, de domínio político, de expansão étnica e de difusão cultural".

No escaneamento de como surgiram os povos americanos, Ribeiro (2016) traça uma tipologia importante para as considerações da investigação, dividindo os povos, quanto ao processo exploratório colonizador em quatro categorias distintas, sistema epistemológico que ajuda a compreender a diversidade latino-americana. Leonel Jr. (2018) reconhece como traço comum da latinidade a presença de classes dominantes tacanhas e atrasadas, de mentalidade anacrônica, que vai desde uma camada conservadora de latifundiários e outros meios de produção até uma elite capitalista modernizadora, atualmente estrangeira, em constante reprodução de um círculo vicioso de colonialidade do poder.

Darcy Ribeiro (2016) estudou as uniformidades capitalistas decorrentes do impacto exercido pelo explorados sobre a América Latina, em dois pontos preponderantes. O primeiro, de índole socioeconômica, vislumbra o grau e a integração dos povos na civilização industrial, o que, em linhas gerais, engendrou a atual divisão internacional do trabalho, dentro das formações capitalistas-mercantis, imperialistas-industriais, coloniais e neocoloniais. Num desdobramento, o pensador brasileiro identificou as uniformidades de caráter histórico-cultural, em processos distintos de formação étnica. Para o desenvolvimento desta pesquisa, essas uniformidades histórico-culturais se apresentam indispensáveis para se compreender como os Povos Originários Latino-Americanos foram impactados na exposição à violenta exploração europeia encetada no séc. XV, o que passa incondicionalmente pelos processos inerentes ao sequestro sistemático de Africanos ocorrido no período colonial, enviados para suprir ao sistema latino de produção por excelência, o *plantation,* em maior escala, bem como a imigração europeia do séc. XIX e seus impactos na população nativa das Américas, em uma escala menor.

Tais configurações populacionais, que viriam a construir as assimetrias sociais latino-americanas, perpassam por quatro grandes homogeneidades originárias constatadas por Ribeiro (2016): os *Povos-Testemunho*, os *Povos-Novos*, os *Povos-Transplantados* e os *Povos Emergentes*. Todavia, o estudioso adverte que essa tipologia não é estanque. Assim mesmo, como a dinâmica social, a etnia vai se moldando conforme as atividades econômicas desenvolvidas ao longo do tempo, misturando-se em dado momento, e transformando-se em outro. Por outro lado, não se confundem com as nacionalidades como hoje conhecidas. Porém, servem ao propósito de compreensão dos processos históricos de desenvolvimento de cada País Latino-Americano, em especial, para se determinar os fatores que os integram, ou segregam, das sociedades atuais.

Os Povos-Testemunho consistem na "primeira destas configurações histórico-culturais que designamos como povos-testemunho, integrada pelos representantes dos povos de alta civilização que sofreram o impacto da expansão europeia" (Ribeiro, 2016, p. 25). São exemplos de Povos-Testemunho: Índia, China, Indochina, Japão, Coreia, Países Islâmicos. Nas Américas: México, Guatemala e os povos Andinos, sobreviventes das civilizações Asteca e Inca, num processo de desintegração cultural e transfiguração étnica. Nesses casos apontados, na latinidade, o explorador espanhol cooptou a elite, mais precisamente uma espécie de clero, e forjou a ideologia de dominação no mito sacrificial dos Povos Originários.

A Espanha se deparou, na Mesoamérica e no Altiplano Andino, com uma população muito maior que a sua própria, estruturada socialmente de uma forma completamente diferente, em Impérios Teocráticos de Regadio, assim como eram Mesopotâmia (2.300 a.C.), Egito (2.070 a.C.), China (1.122 a.C.), Índia (327 a.C.) e Camboja (600 d.C.). Ribeiro (2016) equipara o contato com os espanhóis a uma hecatombe nuclear, ressaltando que essas civilizações entraram em colapso, a iniciar pelo extermínio da sociedade mexicana, asteca e incaica, do ponto de vista religioso, ao recolocarem de forma abrupta governos espanhóis em lugar da antiga cúpula governamental e sacerdotal, que, inclusive, detinha a exclusividade sobre os saberes tecnológicos e originários, muitos perdidos para sempre. Toda a força de trabalho indígena, incluída a intelectual, foi convertida em trabalho braçal, que retirou da mentalidade nativa sua identidade, forjada por tempos ancestrais, tornando-se causa de

vergonha de ser considerada uma cultura espúria, negando-lhes o sentido de sua própria existência, desgastados pelas epidemias e despersonalizados pelo escravismo ou pelo sistema de servidão. *"A recordação de um tempo passado de grandeza, (...) e o próprio peso das tradições de uma alta civilização, recheiam de pedras o cimento europeu de uma nova configuração sociocultural"* (Ribeiro, 2016, p. 30).

Uma vez erradicadas suas classes eruditas, o explorador espanhol implantou um aparelho estatal de poder assimilatório e repressivo, com a catequese em massa, criação de universidades para controlar as elites locais, além da militarização para conter qualquer tentativa de rebelião. Dessa forma, os Povos-Testemunho não voltaram aos seus dias de opulência após o contato com o explorador espanhol. De acordo com Ribeiro (2016), foram deformados, com a espoliação, não apenas de suas riquezas naturais, mas do produto da força de trabalho de seus integrantes através dos séculos. Tais riquezas – naturais e do trabalho nativo-deveriam ter custeado o ingresso desses Povos aos processos atuais de industrialização e tecnologia na divisão internacional do trabalho, que se reverteu completamente em prol do Norte Global, deixando à sorrelfa essas populações, relegadas a áreas de exploração neocolonial, de forma a se concluir que a colonialidade suprimiu as oportunidades de desenvolvimentos desses povos.

No plano cultural, também se apurou a deformação, com a introdução compulsória de outros costumes, língua e religião, o que causou um dano permanente, na alienação de suas próprias crenças e costumes, sobre si mesmos e sobre o mundo. Há, portanto, um trauma experimentado pelos Povos Originários, que, com muita dificuldade, conseguiram preservar parte de seu acervo cultural, que ainda hoje fazem parte de um renascimento de seu orgulho como Nação, em autoafirmação nacional, com identidade de (i) costumes; (ii) organização social; (iii) crenças e valores; (iv) patrimônio de saber vulgar; e (v) estilo artístico (Ribeiro, 2016). Essas informações tomam importância na medida em que se propõe a implementação do Estado Plurinacional na América Latina.

A título exemplificativo, dentre os Povos-Testemunho, apenas Japão e China conseguiram reerguer suas bases culturais e ingressar positivamente no mundo industrial e tecnológico. Os demais povos não conseguiram sair da toxicidade dos mecanismos do colonialismo. A classe dominante europeia deu lugar a uma oligarquia estrangeira

patrocinadora de uma elite local mínima, branca ou mestiça que se declara branca, em contraposição a uma massa Indígena e mestiça, marginalizada e, em maioria, campesina.

A segunda configuração histórico-cultural aferida por Darcy Ribeiro (2016) se refere aos *Povos-Novos*, surgidos do caldeamento das matrizes africanas, europeias e indígenas, surgido do contexto da escravização de populações africanas, sequestradas de África para mão- de-obra no sistema de *plantation*. O pensador brasileiro segue na análise, constatando a presença de Povos-Novos: brasileiros, venezuelanos, colombianos, antilhanos e parte da população da América Central e Sul dos EUA, com integração forçada dos contingentes indígenas e negros escravizados,

> (...) surgidos da conjunção e da deculturação e caldeamento de matrizes étnicas africanas, europeias e indígenas, (...) [porque] "distintas das suas matrizes formadoras e porque representam antecipação do que virão a ser, provavelmente, os grupos humanos de um futuro remoto: cada vez mais mestiçados e uniformizados e, desse modo, homogeinizados racial e culturalmente (Ribeiro, 2016, p. 33).

Os *Povos-Novos* são oriundos da miscigenação, como no caso dos brasileiros de pele clara, autodeclarados brancos, que, uma vez no Norte Global, são confrontados com o fato de serem, na verdade, mestiços. Ribeiro aponta uma mescla populacional como nunca vista, no matiz étnico e cultural, aspirantes, em sua diversidade, a uma identidade nacional. Todavia, não se pode olvidar que os *Povos-Novos*, assim como os *Povos-Testemunho*, são o resultado de um sistema opressivo colonial[140], com o uso ostensivo da

140 Na lição precisa de Ribeiro (2016, p. 37): "Na fazenda, sob o regime escravista, não havia lugar para o pai de família em relação à companheira e aos filhos, também 'peças' pertencentes ao amo e não a ele. Ainda hoje, não cabe o cidadão, porque a pátria é a fazenda para quem nasce e vive nos limites dos seus cercados. Entre a fazenda e o mundo exterior – dos negócios, da sociedade, da nação, da religião – só cabe um mediador, que é o fazendeiro, como seus papéis de patrão, de padrinho, de protetor, de chefe político e de empresário. A própria classe dominante das sociedades configuradas como 'Povos-Novos', sob a égide do sistema de fazendas se formou, por isto, mais como um corpo gerencial de um empreendimento econômico europeu do que a cúpula de uma sociedade autêntica. Só muito lentamente se capacitou para assumir o papel de liderança nativa, e quando o fez foi para impor à sociedade inteira, transformada em nacionalidade, uma ordenação oligárquica fundada no monopólio da terra que asseguraria a preservação do seu papel reitor e a conscrição do povo como força de trabalho, servil ou livre, posta a serviço de seus privilégios". Note-se que o pensador brasileiro destacou um problema social, que remonta ao Capítulo 1, da luta pela transcendência feminina, que encontra empecilho na maternidade e maternagem forçadas, que têm origem, dentre outros fatores, na ausência de responsabilidade com relação à paternagem responsável, o que ocorre desde os tempos coloniais, em que os homens escravizados eram "coisificados" (Gonzalez, 2020; Ribeiro, 2020), retirando-lhes a identidade familiar, de forma que os reflexos são observados até os dias atuais, num círculo vicioso de cultura de abandono da unidade familiar. Esse aspecto também pode ser verificado com relação aos Povos Originários, e não apenas com relação à população Negra. Enquanto, na América do Norte, a colonização tinha correlação com a ideia de união familiar e religiosa, no Sul Global, para que o sistema escravista desse certo, era necessário aquebrantar a alma das pessoas submetidas a esse jugo, e uma dessas formas consiste em retirar-lhes a interação familiar.

escravização de pessoas africanas como processo capitalista-mercantil, principalmente para a produção agrícola, bem como para a sazonal atividade mineradora.

Dentro desse quadro, *"se plasmaram culturas sincréticas, feitas de pedaços tomados dos diferentes patrimônios que melhor se ajustavam às suas condições de vida"* (Ribeiro, 2016), de forma que os *Povos-Novos* não são europeus, nem indígenas, sequer negros, são uma quarta etnia formada a partir desse amálgama social e cultural.

Já os *Povos-Transplantados* são *"(...) nações modernas criadas pela migração de populações europeias para novos espaços mundiais, onde procuravam reconstruir formas de vida essencialmente idênticas às de suas matrizes de origem"* (Ribeiro, 2016, p. 48), sendo o caso de Austrália, Nova Zelândia, Norte dos EUA e Canadá. Nas Américas, Argentina e Uruguai.

Equivale dizer que essa terceira categoria histórico-cultural se reporta aos povos que migraram com o intuito de prosperar, nas Américas, o mesmo modo de vida europeu. Sua aparência é mais caucasoide que nos demais sítios da latinidade e o modo de produção trazido ao continente representa um capitalismo mais maduro que aquele do período colonial experimentado pelas colônias de *plantation.* Do mesmo modo, têm mais homogeneidade étnica e cultural, mas sua vinda teve como propósito, entre outros, a mesma ideia da política do branqueamento acima mencionada. Para corroborar tal afirmativa, Ribeiro (2016) cita como exemplo a população gaúcha, oriunda da miscigenação dos povos ibéricos com os Indígenas, presente no Sul do Brasil, Argentina e Uruguai, que foi dizimada (Galeano, 2022) pelas oligarquias locais e substituída por colonos europeus, em maioria italianos e alemães.

E, por fim, tem-se que os *Povos-Emergentes* são aqueles *"integrados pelas populações africanas que ascendem, em nossos dias, da condição tribal à nacional"* (Ribeiro, 2016, p. 56). Muito embora a relação abrasiva colonial e neocolonial entre África e Europa seja dotada de historicidade refletida em todo o mundo, não é o cerne desta pesquisa, e por isso foi apenas pontuado.

Outrossim, não fica nítido dos estudos de Darcy Ribeiro (2016) em qual categoria acima o Chile pode ser classificado, porque o próprio intelectual brasileiro não dá muitas pistas no texto. Quando exemplifica diretamente os povos, não menciona o Chile. Embora

intuitivamente saiba-se que o País conta com grande herança incaica, ao Norte, e Mapuche, do Centro ao Sul, não se pode olvidar que grande parte da população veio *"transplantada"* da Alemanha e da Itália, quando se verificou um processo de *"branqueamento"* da população no início do séc. XX, escondendo sua maioria mestiça entre indígenas e europeus, à semelhança de Argentina e Uruguai.

Diante dessas premissas, num estudo dissertativo desprovido de uma análise etnográfica não é possível averiguar se (i) a população do Chile é um *Povo-Testemunho* da Civilização Inca; (ii) um *Povo-Transplantado*, principalmente da Alemanha e, em menor escala, da Itália; ou (iii) um *Povo-Novo*, como seria o brasileiro, uma mistura de etnias compondo uma terceira característica étnica, totalmente nacional.

Os elementos de pesquisa apontam para uma determinada forma de isolamento do território do Chile com relação a outras áreas da América do Sul, mesmo que também tenha suportado a exploração colonial espanhola. Sem as condições ideais para o sistema de *plantation,* nem riquezas minerais evidentes para a época, o Chile foi favorecido pelo *"esquecimento"* do explorador europeu, podendo desenvolver relações sociais coloniais um pouco menos agressivas[141]. Todavia, isso não quer dizer que os Povos Originários Chilenos não tenham sofrido perdas inestimáveis, do ponto de vista identitário, social e cultural, com o sistema colonial exploratório (Galeano, 2022).

Sobre o aspecto territorial, a identidade Mapuche, Povo Originário preponderante no Chile, e as demais etnias indígenas reconhecidas, têm reivindicado a implementação do Estado Plurinacional, principalmente com enfoque nas relações territoriais, pois os sítios Mapuche coincidem com as chamadas *"zonas de sacrifício",* onde a exploração ostensiva de empresas estrangeiras mancomunadas com a oligarquia local é realizada de forma violenta, tanto para o meio-ambiente, como para a própria vida dos Mapuche. Como pontuado pelo Coletivo Tinta Limón (2021, p. 135), *"essas empresas têm um absoluto desprezo pelo povo chileno"*. Assim, os movimentos sociais chilenos também buscam o reconhecimento do território, Nação e ordenamento jurídico diversos,

141 "No Chile, uma das mais distantes possessões espanholas, o isolamento favoreceu o desenvolvimento de uma atividade industrial incipiente desde a alvorada do período colonial. Havia fiações, tecelagens, curtumes: as cordas chilenas proviam todos os navios do Mar do Sul; fabricavam-se artigos de metal, desde alambiques e canhões até joias, baixelas finas e relógios. Construíam-se embarcações e veículos" (Eduardo Galeano, 2022, p. 249).

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

consistentes nas tradições ancestrais indígenas, diverso do modelo hegemônico, dentro do Estado Nacional Chileno, apesar de essa ideia encontrar muita resistência (Coletivo Tinta Limón, 2021), como se debaterá no Capítulo 3.

O Estado Plurinacional não é uma acepção inédita. Assim como o Estado Paritário foi implementado na antiga União Soviética, como visto, o Estado Plurinacional é realidade em vários Textos Constitucionais, sendo a Constituição da Bolívia, promulgada em 2009, um exemplo citado na literatura de forma recorrente (Leonel Jr., 2018). Outro exemplo de conhecimento geral é o Estado Navarro, dentro nos EUA, que abarca território comum a alguns Estados Federativos.

Postas tais considerações, o processo histórico de colonização imposto à América Latina fez com que os Povos Originários tivessem problemas culturais específicos decorrentes de sua incorporação forçada à convivência com os sujeitos exploradores – a presença impositiva do explorador – frustrando a vivência ancestral dos Povos Originários, também do ponto de vista cultural e social de incorporação, tendo em vista que muitos elementos culturais se perderam para sempre (Galeano, 2022), vistos também como população marginal, em racismo estrutural, nos Estados Nacionais que foram tomando forma ao longo do séc. XIX na América Latina. Este é o cerne da necessidade de implementação do Estado Plurinacional.

O fato de não terem sido incorporados ao Estado Nacional que se formava, subalternizados como população, fez com que a natural evolução indígena como sociedade peculiar fosse interrompida de forma traumática, tornando-se incompatível com as sociedades industriais e tecnológicas, ainda que retomassem de seu passado glorioso, o que não é possível. *"Três séculos de avassalamento colonial os haviam tornado muito mais pobres do que eram antes e haviam modelado como uma cultura espúria (...)"* (Darcy Ribeiro, 2016, p. 31).

A opressão colonial europeia se transformou em opressão nacional, mas as formas de compulsão assimilatória não mudaram muito através dos séculos. Ribeiro (2016) pondera que algumas das tradições Indígenas permaneceram no sentido imagético dos Povos Originários, apesar de todos os esforços do explorador para aquebrantá-los. Assim, *"alguns dos seus contingentes humanos básicos constituem grupos indígenas distintos*

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

por sua diversidade cultural e linguística e por sua autoconsciência de etnias diferenciadas da nacional" (Darcy Ribeiro, 2016, p. 31).

Há, portanto, um movimento de resistência secular que não pode ser ignorado. Mais que tradições ancestrais desatreladas do modo de vida das identidades ditas Nacionais, os Indígenas, quando não foram dizimados ou aculturados (Galeano, 2022), permaneceram fiéis à sua identidade étnica, preservando suas crenças e visão de mundo, e, por isso, não podem ser considerados da mesma forma da população que foi incorporada à identidade nacional, mesmo que compulsoriamente ou por necessidade de sobrevivência, como no caso dos migrantes. Para solucionar o problema apresentado, exsurge o conceito de Estado Plurinacional, de forma a integrar e manter, ao mesmo tempo, o modo de vida dos Povos Originários[142].

Assim, o conceito de identidade encontra-se ligado tanto à origem quanto ao passado de um determinado grupo humano. O confronto da narrativa hegemônica pelos grupos sociais sistematicamente excluídos e humilhados ganha contornos de intensidade se colocado no contexto latino-americano. Uma vez constatado o racismo estrutural, que atinge Negros e Indígenas, o desafio é enfrentar a política predatória e exclusivista da ideologia incutida na latinidade, para que a Democracia possa ser exercida de forma plena.

Para tal objetivo, todavia, apenas uma previsão estrutural contida no panorama constitucional, mesmo com força normativa máxima, que dê autonomia aos Povos Originários em seu território, como verificado na Constituição Brasileira de 1988, não se mostra suficiente. A autonomia meramente administrativa, vista de forma isolada, não confere a autodeterminação necessária à população Indígena, que precisa ser política, econômica e jurídica, com a integração orgânica dos Povos Indígenas à identidade nacional. Como política decolonial, não se pode incorrer no mesmo erro do explorador europeu, fazendo uso de mecanismos forçados de interação, como se os Povos Originários fossem uma massa uniforme. É preciso respeitar as diversas etnias em cada

142 Nesse ponto, Ribeiro (2016, p. 31), de forma visionária: "No futuro, deverão configurar-se como modos distintos de participação na vida nacional, como o dos judeus ou dos ciganos em tantas nações, ou como bolsões étnico-linguísticos díspares, equivalentes aos que sobrevivem na Espanha, na Grã-Bretanha, na França, na Tchecoslováquia ou na Iugoslávia."

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

particularidade, para, nesse ponto, integrar as tradições originárias sobreviventes à esfera de elementos culturais até então determinados por um agente externo. A identidade nacional latino-americana, ao contrário do que foi muito propagado com a política do branqueamento e com o mito da democracia racial (Lélia Gonzalez, 2020), é diversa e mestiça, e não europeizada. No entender de Ribeiro (2016), a homogeneidade nacional não quer dizer um processo aculturativo com o branqueamento da população, tampouco a aculturação moral e religiosa, mas a absorção das populações marginalizadas, social e culturalmente, de forma menos artificial possível.

O Professor Luis Mesina, líder do movimento chileno contra o sistema privado de seguridade social (Coletivo Tinta Limón, 2021, p. 136), destaca que, no Chile, a segregação de classes sociais se apresenta intensa, e não se restringe à classe, mas há uma diferenciação racial: "lá em cima, há gente loira, de olhos azuis, não é o perfil majoritário do chileno", referindo-se à segregação entre os bairros altos de Santiago do Chile, onde vive a elite empresarial e política daquele País.

Numa análise dissertativa que este estudo permite, parece que o Chile tem todos os atributos histórico-culturais estudados por Ribeiro (2016) e, ao mesmo tempo, poderia ser classificado de uma forma totalmente nova. O tema não é um consenso na comunidade acadêmica[143], mas a parte crucial para esta investigação se volta ao aspecto de que os Direitos Fundamentais que devem ser reconhecidos e pronunciados a favor dos Povos Originários Chilenos, em especial o Povo Mapuche, reconhecidos como sujeitos de direitos relacionados diretamente à Terra e à Natureza.

Veja-se que da cultura indígena surgem alguns mecanismos de Democracia Comunitária, com novas ideias de agrupações sociais que podem ser a resposta para o reaquecimento dos movimentos sociais em tempos de *solitude* neoliberal (Byung-Chul, 2023), triunfo do dogmatismo neoliberal e do capitalismo transnacional (Dussel, 2022). Tais contribuições devem ser consideradas no contexto de implementação do Estado Purinacional.

143 O próprio Darcy Ribeiro (2016) dedica um terço do livro a rebater as críticas da comunidade científica internacional ao seu trabalho.

No Chile, dentro os mecanismos de Democracia Comunitária observados, destacam-se os *Cabildos*, espaços de reunião, com finalidade de discussões políticas e sociais, para se tentar reconstruir o tecido social destruído pela ditadura pinochetista, em assembleias territoriais, sendo que o termo *cabildo* remete ao período independentista, quando o Chile tinha a intenção de se erguer como Nação e sair do jugo exploratório espanhol (Coletivo Tinta Limón, 2021, p. 190).

Da mesma forma, o Povo Mapuche tem no território *Wallmapu* (*"terra ao redor"*), como elementos de subdivisão organizacional territorial os coletivos consistentes nos *longkos* e *werkenes,* ligados, por sua vez, a cada autoridade local, respondendo a cada demanda, com notoriedade na luta pela redemocratização, renacionalização e reestatização da Água, que, no Chile, é inteiramente privatizada (Coletivo Tinta Limón, 2021).

Dentro da população Aymara, Indígenas oriundos do Altiplano Andino, preponderantes na Bolívia, mas também presentes no Chile, há uma forma organizacional que encerra uma ferramenta de Democracia Comunitária. A comunidade campesina se organiza em *Ayllus,* um modo de organização tradicional andina, proveniente do *Povo-Testemunho* Inca, caracterizado pela utilização de um espaço de terra determinado, trabalhado de forma coletiva e comum, alguns deles integrados ao mercado urbano. Os *Ayllus* se diferenciam da Comuna e da Multidão (*Multitud*). Neste sentido: *"O exercício do poder comunal e descentralizado são reivindicações históricas desses grupos sociais frente ao Estado"* (Leonel Jr., 2017, p. 23).

A cultura que privilegia mecanismos de interação social e resolução de conflitos engendrados a partir de mecanismos de Democracia Direta, como é a Democracia Comunitária Tradicional, estão presentes na sociedade boliviana, enquanto a oligarquia local tinha um braço opressor consistentes em tropas armadas e militarizadas, a população tinha no Sindicato um lugar para a organização dos trabalhadores, o que, de acordo com Leonel Jr. (2017), foi um vetor importante para o fortalecimento da identidade nacional boliviana, a título de exemplo. A organização sindical boliviana foi inspirada na potência das Comunas Agrárias Russas, comunidades pré-capitalistas operadas em condições

sociais de alto nível, uma fonte de inspiração e fator de atualização das ideias marxistas (Leonel Jr., 2017).

CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Na medida em que o artigo ganha contornos conclusivos, da análise pormenorizada do fenômeno jurídico, social e político consistente no reconhecimento do Estado Plurinacional em vários lugares da América Latina, de modo geral, tende a encontrar barreiras nos aspectos mais econômicos que sociais, a exemplo da Proposta de Constituição Chilena de 2022, que basicamente foi rejeitada em razão do pronunciamento dos direitos dos Povos Originários, que envolviam manejo da água, mecanismos de democracia comunitária e elementos de justiça vicinal.

Como observado por Meneses (2024), todavia, as agendas indígenas, assim como as feministas, por exemplo, não guardam qualquer antinomia com e detêm a mesma estatura ontológica própria de um texto constitucional democrático inclusivo, ao que se acrescenta a pauta ambiental, vistas em interseccionalidade e complementariedade.

Como a agenda Indígena está intrinsecamente atrelada às questões territoriais e ambientais, e, ao fim e ao cabo, aos interesses econômicos, choca-se diretamente com a agenda classes dominantes locais e dos investidores estrangeiros.

Por outro lado, veja-se que o debate está longe de ser concluído. Este é apenas o início de uma série de estudos para que o caminho para a consecução da agenda indígena na latinidade seja menos tortuoso.

REFERÊNCIA

ADAMS, Jonathan; PENDLEBURY, David; POTTER, Ross; SZOMSZOR, Martin. **Global Research Report América Latina**: América do Sul y Central, México y Caribe. Santiago: Clarivite, 2021.

BARDACH, Eugene. **Los Ocho Pasos para el Análisis de Políticas Públicas**. Ciudad de Mexico: Miguel Ángel Porrúa, 2001.

BAUMAN, Zygmunt. **Vida Para Consumo**. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

BENÍTEZ, William Guillermo Jiménez. **El Enfoque de los Derechos Humanos y las Políticas Públicas.** 2007. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/281783858

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia.** São Paulo: Paz e Terra, 7ª ed., 2000.

BOBBIO, Norberto. **Direita e Esquerda.** São Paulo: Unesp, 3ª ed., 2011.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade** – Por uma Teoria Geral da Política. São Paulo: Paz e Terra, 11ª ed., 2004.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. 6ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1997.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas.** São Paulo: Saraiva, 2ª ed., 2021.

BYUNG-CHUL, Han. **La Sociedad del Cansancio.** 3ª ed. Buenos Aires: Herder, 2023.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CHUL-HAN, Byung; Liesen, Mauricio. **Psicopolítica** – O Neoliberalismo e as Novas Técnicas de Poder. 10ª ed.,

COELHO, André Luiz. **Por Que Caem os Presidentes?** Contestação e Permanência na América Latina. Rio de Janeiro: Mórula, FAPERJ, 2022.

COLETIVO Tinta Limón. Chile em Chamas – **A Revolta Antineoliberal.** São Paulo: Elefante, 2021.

COUTO, Alexandre Freitas. **Mudanças nos Ventos Constitucionais Chilenos.** Maio/2023. Disponível em https://www.conjur.com.br/2023-mai-20/alexandre-couto-mudancas-ventos- constitucionais-chilenos. Belo Horizonte: Âymé, 2023.

DAVIS, Mike. **Planeta Favela.** São Paulo: Boitempo. 2006. DUSSEL, Enrique. Ética da Libertação. Petrópolis: Vozes. 4ed. 2022. FISHER, Max. A Máquina do Caos. São Paulo: Todavia, 2023.

FOLADORI, Guillermo; PIERRI, Naina. **Sustentabilidad?** Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable. México: Universidad Autonoma de Zacatenas, 2005.

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas Públicas e Direitos Fundamentais.** São Paulo: Saraiva, 2015. GALEANO, Eduardo. As Veias Abertas da América Latina. Porto Alegre: LP&M, 2022.

GARGARELLA, Roberto. **Castigar Al Prójimo.** Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2ª ed., 2022.

GARGARELLA, Roberto. **Diez Puntos Sobre el Cambio Constitucional en Chile.** *In: Revista Nueva Sociedad* n° 285, enero-febrero, 2020.

GARRETON, Manuel Antonio. **A Redemocratização no Chile:** Transição, Inauguração e Evolução. 1992. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S0102-64451992000300004>

GONZALEZ, Eric Eduardo Palma. **Notas sobre o processo constituinte chileno 2019-2020.** *In:* Revista Culturas Jurídicas, n. V. 7, n. 16, 2020. <https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/45397>

GONZALEZ, Lélia. **Por um Feminismo Afro-Latino-Americano.** Rio de Janeiro: Zahar. 2020. HARGUINDÉGUY, Jean-Baptiste. Análisis de Políticas Públicas. Madri: Tecnos, 2017.

HARVEY, David. **17 Contradições e o Fim do Capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2016.

HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição** (tradução de Gilmar Ferreira Mendes). Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris. 1991.

JÓRDAN, Ricardo *et al.* **Desarollo Sostenible, Urbanización y Desigualdad em América Latina y Caribe** – Dinámicas y Desafíos para el Cambio Estructural. Santiago: Naciones Unidas. CEPAL, 2017.

LEONEL Jr., Gladstone. **O Novo Constitucionalismo Latino-Americano.** Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2ª ed., 2018.

MEDEIROS, Josué. **Regressão democrática na América Latina:** do ciclo político progressista ao ciclo político neoliberal e autoritário. *In:* Revista de Ciências Sociais. Fortaleza, v.49, n. 1, p. 98-165, mar./jun., 2018.

MENDES, Gilmar Ferreira e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional.** 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MENESES, A. A. de M. **Políticas Públicas Democráticas Inclusivas de Gênero na Proposta de Constituição Chilena Rechaçada em 2022.** Dissertação de Mestrado. PPGD-UNIRIO. 2024.

MONTEIRO, Simone Rocha da Rocha Pires. **O Marco Conceitual da Vulnerabilidade Social.** *In:* Revista Sociedade em Debate 44, 2012.

MORA, Nestor**. Afro-chilenos:** a produção política nas leis e a cultural na dança em busca de reconhecimento. *In:* Revista Magistro. ISSN: 2178-7956, Vol. I, n. 1, 2011.

MORAES, Guilherme Peña de**. Curso de Direito Constitucional.** 12ª ed. São Paulo: Atlas. 2020.

PÉRIVIER, Hélène. **A Economia Feminista:** Por Que a Ciência Econômica Precisa do Feminismo e Vice-Versa. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo. 2023.

RIBEIRO, Darcy. **Configurações Histórico-Culturais dos Povos Americanos.** São Paulo: Global, 2016.

RIBEIRO, Djamila. **Lugar de Fala.** São Paulo: Jandaíra, 2020.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento:** Includente, Sustentável e Sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SILVA, Cristhian Teófilo da. **Movimentos Indígenas na América Latina em Perspectiva Regional e Comparada.** Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas. UnB, 2015, vol. 9, no. 1, ISSN 1984-1639.

SOSA, Ricardo Sánchez; IBARRA, Alicia Bárcena; **La Sostenibilidad del Desarrollo en América Latina y el Caribe:** Desafíos y Oportunidades. Santiago: CEPAL, 2002.

SOUZA, Jessé. **A Elite do Atraso** – Da Escravidão a Bolsonaro. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2019.

TUSHNET, Mark**. Tribunales Débiles, Derechos Fuertes.** Buenos Aires: Siglo Vinte e Uno, 2023.

VAN COTT, Donna Lee. **From Movements to Parties in Latin America** – The Evolution of Ethnic Politics. New York: Cambridge University Press, 2005.

VASCONCELOS, Joana Salém. **Chile:** Ensaio sobre uma Derrota Histórica, 2022. Disponível em https://revistarosa.com/6/derrota-historica

E-BOOK REFLEXÕES SOBRE OS DIREITOS HUMANOS TRABALHISTAS E FUNDAMENTAIS
1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

CAPÍTULO VII

CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA JURISDICIONAL ENTRE A LEI Nº 9.099/95 E A LEI Nº 11.340/06 NA SEARA DOS DELITOS DE MENOR POTENCIAL OFENSIVO

Joel Alves Bezerra[144].

DOI-CAPÍTULO: 10.47538/AC-2025.81-07

RESUMO: Com finalidade de se buscar uma resposta à problemática no tocante à competência jurisdicional para apurar as infrações penais de cunho doméstico e familiar, verificando os constantes conflitos de competência negativa entre as leis nº 9.099/95 e nº 11.340/06 na seara dos crimes de menor potencial ofensivo este trabalho buscou respostas não só em posições doutrinárias como também em decisões de tribunais superiores sobre a matéria. Usando de uma metodologia de pesquisas baseadas em livros de doutrinas penais, foi observada uma tendência praticamente unânime de que os juizados especiais criminais passaram a não ter mais competência para apurar delitos de menor potencial ofensivo em se tratando de violência doméstica e familiar. Seguindo o mesmo método de pesquisa foram observadas decisões de tribunais superiores, dentre eles do STJ e de Tribunais de Justiça Estaduais, cujos órgãos definiram ser da competência dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher toda e qualquer apreciação de delitos no âmbito doméstico e familiar, até mesmo os de menor potencial ofensivo, pois os Juizados Especiais Criminais em razão da matéria perderam competência para julgar tais casos, por se tratarem de delitos específicos alcançados pela lei de proteção às mulheres, lei Maria da Penha. A questão envolvendo a pesquisa ora apresentada é: de quem seria a competência jurisdicional para apreciação e julgamento dos crimes de menor potencial ofensivo em se tratando de violência doméstica e familiar? Por tudo o que foi apresentado fica solucionado a problemática, ao observar as posições doutrinárias, dos tribunais superiores e tribunais de justiça estaduais dizimando, assim, os conflitos negativos de competência que surgiram entre órgãos jurisdicionais que, frequentemente, vinham se negando em acatar processos criminais sobre os delitos em lide, alegando incompetência para apreciá-los.

PALAVRAS-CHAVE: Competência. Conflito. Juizado. Jurisdição.

NEGATIVE CONFLICT OF JURISDICTIONAL COMPETENCE BETWEEN LAW Nº 9.099/95 AND LAW Nº 11.340/06 IN THE AREA OF MINOR OFFENSIVE CRIMES

ABSTRACT: In order to find an answer to the problem regarding jurisdictional competence to investigate criminal offenses of a domestic and family nature, verifying the constant conflicts of negative jurisdiction between laws nº 9.099/95 and nº 11.340/06 in the area of crimes of lesser offensive potential, this work sought answers not only in

144 Delegado de polícia do Estado de PE. https://orcid.org/0009-0007-8676-101X.
E-mail: joel.delegadopcpe@gmail.com

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

doctrinal positions but also in decisions of higher courts on the matter. Using a research methodology based on books of criminal doctrines, a practically unanimous tendency was observed that the special criminal courts no longer have jurisdiction to investigate crimes of lesser offensive potential in the case of domestic and family violence. Following the same research method, decisions of higher courts were observed, including the STJ and State Courts of Justice, whose bodies defined that the Domestic and Family Violence Courts against Women have jurisdiction over any and all assessments of crimes in the domestic and family sphere, even those of lesser potential harm, since the Special Criminal Courts, due to the subject matter, lost jurisdiction to judge such cases, since they are specific crimes covered by the law protecting women, the Maria da Penha law. The question involving the research presented here is: whose jurisdiction would be the assessment and judgment of crimes of lesser potential harm in the case of domestic and family violence? The problem is resolved by observing the doctrinal positions of the higher courts and state courts of justice, thus eliminating the negative conflicts of jurisdiction that arose between jurisdictional bodies that had frequently refused to accept criminal proceedings regarding the crimes in dispute, claiming incompetence to assess them.

KEYWORDS: Jurisdiction. Conflict. Court. Jurisdiction. Domestic. Family.

INTRODUÇÃO

Competência, segundo o Dicionário Aurélio de Língua Portuguesa (1998, p. 164), é a faculdade concedida por lei a um funcionário, juiz ou tribunal para apreciar e julgar certos pleitos ou questões. Na mesma esteira, o Dicionário Técnico Jurídico de Deocleciano Torrieri Guimarães (2007, p. 182), aponta competência como sendo a aptidão legal que a pessoa tem, por sua função ou cargo público, de praticar os atos a elas inerentes, assim como decidir sobre assuntos de sua alçada. É também o alcance da jurisdição de um juiz, no âmbito de sua atuação jurisdicional.

Este trabalho de pesquisa é resultado da análise de posições doutrinárias e de decisões de tribunais superiores sobre os conflitos de competência jurisdicional no tocante aos crimes de cunho doméstico e familiar na seara dos delitos de menor potencial ofensivo.

No ano de 1995 foi sancionada pela presidência da república a lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, Lei nº 9.099/95, norma jurídico-penal que passou a ser utilizada no tocante aos delitos de menor potencial ofensivo. A finalidade precípua do instituto é a celeridade processual e baixos custos tendo como característica fundamental,

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

no âmbito do processo penal, a transação penal como substituta da pena privativa de liberdade.

Passados alguns anos, a sociedade passou a clamar por uma norma jurídica mais severa no tocante aos crimes de cunho doméstico e familiar, infrações essas que se alastraram em todo território nacional. Devido a urgente necessidade de dar uma resposta à sociedade, no ano de 2006 foi aprovada a lei de proteção às mulheres, a tão conhecida Lei Maria da Penha, instituto jurídico codificado por Lei nº 11.340/2006. Essa norma, de caráter especial, passou a alcançar os delitos de cunho doméstico e familiar, mesmo aqueles cujas penas não superassem os dois anos, pois a lei de proteção às mulheres retirou da alçada dos Juizados Especiais Criminais todos, sem exceção, delitos de menor potencial ofensivo que passaram a ser apreciados pelos Juizados de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher, ou no juízo criminal comum, na ausência dos juizados especiais da mulher.

O tema específico deste trabalho é Conflito Negativo de Competência Jurisdicional entre a lei nº 9.099/95 e a lei nº 11.340/06, na seara dos delitos de menor potencial ofensivo.

No momento de plena eficácia da Lei Maria da Penha, surgiram interpretações diversas do que pretendia o legislador no tocante ao procedimento correto de sua aplicação; divergências essas que não se resumiram aos trabalhos da Polícia Judiciária, pelo Delegado de Polícia, mas também se estenderam ao próprio poder judiciário, pois em inúmeros casos juízes se diziam incompetentes para apreciar e julgar determinada demanda em virtude de alegarem não ser de sua jurisdição tal fato delituoso levado ao seu conhecimento.

No início da vigência da Lei Maria da Penha, quando ocorria um delito de cunho doméstico e familiar de menor potencial ofensivo, as autoridades policiais tinham muitas dúvidas sobre o procedimento correto a ser elaborado; dentre as quais se, ocorrendo um delito de menor potencial ofensivo de violência doméstica e familiar contra a mulher, seria elaborado um Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) e os autos seriam encaminhados ao Juizado Especial Criminal ou se deveria ser lavrado um Auto de Prisão em Flagrante Delito e os autos seriam encaminhados ao juiz criminal comum.

Em muitos dos casos, lavrado o TCO por crime de menor potencial ofensivo de cunho doméstico e familiar, os autos eram enviados ao Juizado Especial Criminal e o juiz alegava incompetência por tratar-se de delito alcançado pela lei de proteção às mulheres. Os autos eram enviados para o Juizado de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher. Porém, chegando às mãos daquele órgão jurisdicional, o magistrado se dizia incompetente para apreciar o feito, alegando tratar-se de infração de menor potencial ofensivo e devolvia os autos ao Juizado Especial Criminal, gerando, como consequência, o conflito negativo de competência.

Fatos dessa natureza ocorreram em inúmeras situações em todos Estados da Federação. Decisões de Tribunais Estaduais e do STJ, que são órgãos de hierarquia superior, competentes para dirimir tais conflitos, chegaram à conclusão de que, mesmo tratando-se de delitos de menor potencial ofensivo, crimes ou contratações penais, os casos de cunho doméstico e familiar contra a mulher, definitivamente, teriam que ser apreciados pelos Juizados da Mulher, instalados nas diversas comarcas dos Estados federados, dizimando assim o conflito negativo de competência jurisdicional que só trazia morosidade processual e altos custos para o Estado.

A análise das posições doutrinárias e dos tribunais superiores foi de fundamental importância para resolução da problemática apresentada, pois se mostram coerentes tais entendimentos dos magistrados e dos juristas cujas posições foram explicitadas no bojo deste trabalho, sendo obtida uma resposta que coaduna com a posição do autor desta pesquisa que também entende que os juizados especiais criminais não têm quaisquer competência jurisdicional para apreciar os delitos de cunho doméstico e familiar contra a mulher, mesmo tratando-se de crimes de menor potencial ofensivo.

JUIZADOS ESPECIAIS CRIMINAIS

ADVENTO DA LEI Nº 9.099/95

O judiciário brasileiro, em todas as regiões, sem exceção, caminhava às mínguas com um excesso exorbitante de processos criminais tramitando nas varas de todas as comarcas do território nacional. Até meados da década de 90, a carência de pessoal, a

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

falta de informatização, as péssimas condições de trabalho e de estrutura física, inclusive magistrados acumulando varas diferentes, tinham como consequência uma grande demora na resolução dos milhares de processos, passando uma imagem extremamente negativa, uma insegurança jurídica notória perante a população e uma certeza de impunidade quase que unânime pela sociedade. Os processos se arrastando, sendo arquivados, empilhados em depósitos, em salas impróprias para correto armazenamento, se depreciavam, deterioravam e, em muitos dos casos, apodreciam sem uma resolução por parte do judiciário.

Embora a Constituição Federal de 1988 em seu artigo 98 da CF/88, já previsse a criação dos Juizados Especiais Criminais, ainda necessitava de lei própria para regulamentar a criação desses juizados, que seria de fundamental importância para o judiciário brasileiro, pois faria diminuir a carga processual das varas criminais, fazendo com que uma gama de processos de penas não superior a dois anos fossem apreciados por esses juizados especiais, desafogando positivamente as varas criminais, principalmente com a utilização do instituto da transação penal.

Devido ao inevitável acúmulo de milhares e milhares de processos criminais que se alastravam quase como um vírus e se armazenavam em armários e prateleiras dos diversos fóruns espalhados por todo território nacional, sem qualquer decisão judicial, gerando um descrédito de toda a sociedade perante o judiciário brasileiro e, atendendo aos anseios sociais, o legislativo editou e aprovou a Lei n.º 9.099/95, que criou os juizados especiais cíveis e criminais, visando dar celeridade processual e baixos custos e buscando uma resposta tão esperada pela sociedade como um todo, no tocante à resolução dos processos que se arrastavam sem qualquer definição jurídica, sem dar aos envolvidos nos processos uma solução que lhes trouxessem uma satisfação pessoal, e, em sentido amplo, uma pacificação na inquietude social que vinha olhando o poder judiciário como um poder falido do Estado.

No contexto do juizado criminal, a lei buscou implantar um procedimento penal diferenciado em nosso ordenamento jurídico, fundamentado na busca de resultados, e se amparando nos critérios da oralidade, informalidade, economia processual e celeridade, conforme preceitua o artigo 62 da Lei em pauta, inclusive na busca de soluções pacíficas,

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

tais como a conciliação como forma de resolução dos conflitos, com a substituição da pena privativa de liberdade pela transação penal.

A Lei nº 9.099/95, em seu artigo 60, passou a disciplinar como sendo de competência dos Juizados Especiais Criminais a conciliação, o julgamento e a execução das infrações penais de menor potencial ofensivo, aquelas infrações onde se enquadram as contravenções penais e os crimes cuja pena máxima não superasse dois anos, os procedimentos policiais, geradores de processos criminais nos fóruns, passaram a ser chamados de TCO, tratando-se de uma ocorrência circunstanciada com informações suficientes para dar subsídios ao detentor da ação penal, o Ministério Público, de promover a transação penal e, assim, o judiciário poria fim ao processo com o julgamento do mérito, em tempo hábil, célere e com um posicionamento do judiciário eficaz e justo.

Dessa forma, o primordial fim do Termo Circunstanciado de Ocorrência era levar ao conhecimento do judiciário brasileiro, de forma célere e eficaz, os delitos de menor potencial ofensivo para que fossem solucionados através da conciliação ou transação penal. Essa tendência descriminalizadora tinha por objetivo minimizar e desafogar o judiciário brasileiro dos milhares de processos criminais enquadrados em crimes de menor potencial ofensivo, que, inicialmente, eram considerados aqueles cuja pena máxima não excedesse 01 ano, conforme artigo 61 da lei em pauta, artigo esse que foi alterado pela lei nº 11.313/06, que definiu ser crime de menor potencial ofensivo aqueles cuja pena máxima não exceda 02 anos.

Dentre as orientações e determinações constantes da lei nº 9.099/95 está a da Competência e dos Atos Processuais, constante da Seção I, dos artigos 63 a 68, estabelecendo que a competência do Juizado será determinada pelo lugar em que foi praticada a infração penal, e que os atos processuais serão públicos, com citação pessoal a realizar-se no próprio juízo e que a intimação far-se-á por correspondência com aviso de recebimento pessoal.

Guilherme de Souza Nucci, em seu livro Leis Penais e Processuais Penais Comentadas, faz uma aprofundada disposição sobre a lei nº 9.099/95. Segundo esse doutrinador a Lei em referência fez nascer o Juizado Especial Criminal para julgar as infrações penais de menor potencial ofensivo, na esfera estadual. A lei nº 10.259/01 deu

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

origem ao Juizado Especial Criminal para julgar a mesma espécie de infração penal na órbita federal. Entretanto, segundo o doutrinador, o artigo 1º da lei n 10.259/01 estabeleceu a aplicação, como regra, do disposto na Lei nº 9.099/95 nos Juizados Especiais Criminais Federais, quando não houver conflito com a lei mais nova. Por isso, o doutrinador comentou as duas leis em conjunto fazendo as ressalvas necessárias e excepcionais de uma e outra (Nucci, 2009, p. 773).

Há de se observar que o fundamento constitucional para criação da lei em pauta foi encontrado no disposto do artigo 98 da CF/88:

> A União, no Distrito Federal e nos Territórios e os Estados criarão: I – juizados especiais, providos por juízes togados, ou togados e leigos, competentes para conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos oral e sumaríssimo, permitidos, nas hipóteses previstas em lei, a transação e o julgamento de recursos por turmas de juízes de primeiro grau.

Numa de suas exposições, Nucci, como fundamento de existência da lei, expôs que, obviamente, da determinação constitucional para a criação dos denominados Juizados Especiais Criminais, para o julgamento de infrações de menor potencial ofensivo, admitida a transação e um procedimento desburocratizado, parcela da doutrina tem enaltecido, com razão, os méritos dessa nova proposta de tratamento das infrações penais, elencando, dentre outros, os seguintes pontos: a) deformalização do processo, tornando-o mais rápido e eficiente, logo, mais democrático, pois acessível à sociedade; b) deformalização das controvérsias, tratando-as por meios alternativos, como a conciliação; c) diminuição do movimento forense criminal, com pronta resposta do Estado; d) fim das prescrições; e) ressocialização do autor dos fatos, associada à sua não-reincidência.

Continuando, Nucci faz uma crítica ao observar um afronto ao princípio da intervenção mínima e ao princípio da fragmentariedade, quando expõe: a existência do Juizado Especial Criminal, agora com a competência aumentada, em face da edição da lei nº 10.259/01, vem incentivando o legislador a não respeitar o princípio penal da intervenção mínima, nem tampouco o da fragmentariedade. Muitas infrações, ainda que denominadas de menor potencial ofensivo, não têm a menor utilidade e são, nitidamente,

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

ofensivas à pretensão de se atingir um Direito Penal condizente com o Estado Democrático de Direito. As infrações esquecidas propiciam a aplicação de um Direito Penal seletivo, vale dizer, quando a autoridade policial entende cabível, dá-se o valor a algum tipo penal incriminador, lavra-se o termo circunstanciado e o autor é levado ao juizado. No entanto, quando não é interessante, fecham-se os olhos e nenhuma providência é tomada (Nucci, 2009, p. 774).

No mesmo contexto, o renomado doutrinador faz comentários sobre a deformalização do processo, expressando que, ela poderá conduzir à diminuição da demanda nas Varas Criminais e nos Tribunais, mas também é capaz de gerar a falsa impressão de que leis penais são aplicadas com eficiência, quando na verdade nem mesmo chegam aos juizados. Aponta também outro ponto negativo que está no incremento das infrações de menor potencial ofensivo, principalmente devido à facilidade com que se obtém a transação no JECRIM, livrando a Justiça comum dos inúmeros processos, a tendência legislativa seria aumentar o rol das infrações de competência dos juizados, o que pode significar grave lesão ao princípio penal da proporcionalidade.

Como se observa na explanação de Nucci, os Juizados Especiais Criminais, criados a partir do vigor da lei nº 9.099/95, passaram a ser órgãos jurisdicionais competentes para apreciarem os ilícitos penais de menor potencial ofensivo. Porém, como bem abordado pelo doutrinador, a deformalização do processo embora tenha o cunho de celeridade processual, pode causar uma falsa aparência de que os conflitos estão se resolvendo de forma ágil, o que, para o doutrinador não é uma realidade e pode mostrar uma falsa aparência de justiça célere. A banalização e a facilitação das sanções penais no âmbito dos JECRIM, segundo o autor, somada a desburocratização, transforma o momento da transação penal, num ínterim de pressão sobre o autor do fato, fazendo com que aceite o acordo proposto e o caso se dê encerrado com resolução do mérito, livrando o judiciário do **"**malfadado**"** processo criminal.

Numa abordagem sobre conciliação e transação, Nucci esclarece trata-se de metas eleitas pelo legislador para inspirar o funcionamento do Juizado Especial Criminal e, consequentemente, a atuação dos operadores do direito. A conciliação envolve o acordo entre agressor e ofendido, evitando-se, através da reparação do dano, a aplicação da

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

sanção penal. A transação abrange a decisão de não litigar, aceitando o agressor, desde logo, a penalidade – restrição de direito ou multa – sugerida pelo órgão acusatório. Para Nucci, parece viável que, como exceção, estabeleça o legislador constituinte uma fórmula alternativa para a punição daqueles que cometem infrações penais definidas como de menor potencial ofensivo (art. 98, I CF). A ideia, como bem expõem Grinover, Magalhães, Scarance e Gomes, não é a singela admissão de culpa, com a passagem à fase de aplicação da pena, vigente em outros ordenamentos jurídicos estrangeiros, mas, sim, o objetivo de evitar o desgaste do processo criminal, mitigando a obrigatoriedade da ação penal – mormente no contexto da ação pública incondicionada – sem a discussão da culpa (Nucci, 2009, p. 776).

DO TERMO CIRCUNSTANCIADO DE OCORRÊNCIA

O termo circunstanciado de ocorrência é o procedimento policial adequado para apuração dos delitos de menor potencial ofensivo. Trata-se de uma ocorrência tomada a termo, com todos os fatos relatados no bojo dos autos, com rol de testemunhas e com a narrativa do ocorrido, tais como: data do fato, hora, local, circunstâncias que levaram a consumação do delito, os motivos e os modos operantes do autor da infração penal.

Por tratar-se de um Termo, todas as informações deverão estar contidas no próprio TCO, embora termos de declarações e outras peças lavradas pela autoridade policial, tais como perícias traumatológicas, autos de apresentação e apreensão e termos de entrega, por exemplo, também possam ser inseridas nos autos para uma melhor apreciação e convencimento por parte do douto julgador.

A fase preliminar da elaboração do TCO é disciplinada a partir do artigo 69 que versa:

> A autoridade policial que tomar conhecimento da ocorrência lavrará termo circunstanciado e o encaminhará imediatamente ao juizado, com o autor do fato e a vítima, providenciando-se as requisições dos exames periciais necessários.

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

Versa o parágrafo único do artigo 69:

> Ao autor do fato que, após a lavratura do termo, for imediatamente encaminhado ao juizado ou assumir o compromisso de a ele comparecer, não se imporá prisão em flagrante delito, nem se exigirá fiança.

Este dispositivo autoriza a autoridade policial a não mais instaurar Inquérito Policial ou lavrar auto de prisão em flagrante delito nos crimes de menor potencial ofensivo, dando suporte para que se possa lavrar o competente TCO que será, em seguida, encaminhado à autoridade do Juizado Especial Criminal.

Lavrado o Termo Circunstanciado de Ocorrência, o mesmo segue assinado pela autoridade policial, pela vítima, pelo autor do delito, sendo as peças subscritas pelo escrivão.

Há de convir que o TCO é procedimento formal que trata de apuração de delitos de penas brandas e a sua finalidade é a celeridade processual, embora também faça evitar que a pessoa autora do delito seja autuada em flagrante e responda Inquérito Policial comum. No entanto, para que seja concedido esse benefício ao imputado do ilícito penal o mesmo deverá assumir o compromisso de comparecer em juízo assim que for requisitado, através de sua assinatura em um documento próprio chamado Termo de Compromisso. Logo, negando-se o autor da infração em assinar o Termo de Compromisso, o mesmo perderá o benefício de responder um simples TCO e será autuado em flagrante delito, arcando com o ônus de pagar determinado valor em fiança arbitrada pela autoridade policial, o que, para ele, certamente será um prejuízo pecuniário a mais.

Chegando os autos às mãos da autoridade judiciária, na audiência preliminar, o juiz esclarecerá sobre a possibilidade de uma conciliação com reparação dos danos, como forma de substituir a pena privativa de liberdade. A composição dos danos civis será reduzida a termo e, homologada, terá força de título a ser executado no juízo cível.

O que se observa é que a lei nº 9.099/95 tem o teor de norma de conciliação, pois tenta afastar de todas as maneiras possíveis a aplicação de pena privativa de liberdade, substituindo está por pena pecuniária ou privativa de direitos. No entanto, a não composição, a não aceitação da reparação dos danos civis causados à vítima, poderá levá-

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

la a oferecer representação contra o autor da infração, que será imediatamente tomada a termo ainda na audiência.

DOS CRIMES DE MENOR POTENCIAL OFENSIVO

Com a entrada em vigor da Lei nº 9.099/95 todos os crimes cujas penas máximas não ultrapassassem um ano seriam tratados nos Juizados Especiais Criminais. Depois de um curto lapso temporal, a lei foi alterada passando esses juizados a acolher crimes cujas penas máximas não ultrapassem dois anos. Dessa forma, até o presente momento, crime de menor potencial ofensivo, aquele cuja pena máxima não ultrapasse dois anos, gera no âmbito da polícia judiciária, um procedimento bem conhecido pela sociedade, chamado de TCO (Termo Circunstanciado de Ocorrência), o qual, tão logo lavrado pela autoridade policial, é encaminhado ao juízo competente, ou seja, os juizados especiais criminais, que detém jurisdição para apreciarem as respectivas ações. Esse procedimento policial, ao chegar às mãos da autoridade judiciária, segue, por conseguinte, o rito sumaríssimo, cabível nos crimes de pena máxima não excedente a dois anos.

Com efeito, a norma constitucional define em seu bojo qual é a matéria que está na alçada destes Juizados, ou seja, as infrações penais de menor potencial ofensivo, que vêm a ser aquelas de menor gravidade, resultando em danos de pouca monta para a vítima.

O artigo 61 da Lei nº 9.099/95, inicialmente, imperava que crimes de menor potencial ofensivo eram aqueles cuja pena máxima não superasse 01 ano, artigo esse que foi alterado pela lei nº 11.313/06 para sanar controvérsia com a lei federal que regulamentava os juizados especiais criminais na esfera federal, de modo que, atualmente, consideram-se infrações de menor potencial ofensivo, no âmbito estadual, todas as contravenções penais e os crimes cuja pena máxima não exceda 02 anos.

Conforme lição dos doutrinadores Alexandre Cebrian Araújo Reis e Victor Eduardo Rios Gonçalves:

> A lei nº 10.259/01, que regulamenta os Juizados Especiais Criminais na esfera federal, definiu que, em seu âmbito, consideram-se de menor potencial ofensivo os crimes com pena máxima não superior a 02 anos. Essa lei fez nascer a controvérsia em torno da aplicação desse novo patamar à esfera Estadual. Para pacificar a questão, entretanto, foi

> aprovada a Lei nº 11.313/06, que alterou o artigo 61 da lei nº 9.099/95, de modo que, atualmente, consideram-se infrações de menor potencial ofensivo, no âmbito estadual, todas as contravenções penais e os crimes cuja pena máxima não exceda dois anos (com ou sem previsão de multa cumulativa) (Cebrian, 2010, p. 44).

Como se observa, com a criação da lei dos juizados especiais cíveis e criminais em âmbito federal, que definiu como delito de menor potencial ofensivo aquele cuja pena máxima é de dois anos, houve uma discrepância desse dispositivo com a lei de abrangência estadual que, em sua edição, previa infração de menor potencial ofensivo aquele cuja pena não superasse um ano. Para harmonia normativa, foi editada uma nova lei, que dirimiu a questão e, tanto na esfera federal quanto na estadual, passou a ser considerado crime de menor potencial ofensivo aquele cuja pena máxima não ultrapasse dois anos.

COMPETÊNCIA JURISDICIONAL DA LEI Nº 9.099/95

Com o advento da lei nº 9.099/95, que criou os juizados especiais cíveis e criminais, todo e qualquer delito cuja pena não ultrapassasse dois anos passaram a ser apreciados pelos JECRIM. A lei é clara e vislumbra um atendimento eficaz e célere aos delitos de menor potencial ofensivo.

Dessa forma, crimes comuns cuja pena não ultrapasse dois anos deverá ser apreciado pelos JECRIM, órgãos competentes para resolver e decidir medida eficaz e cabível ao autor de tais delitos.

Há de convir que, com o surgimento da lei de proteção às mulheres, lei nº 11.340/06, os delitos de violência doméstica ou familiar deixaram de ser apreciados pelos JECRIM, mesmo tratando-se de delitos de penas máxima até dois anos, tais como ameaças, injúria, calúnia, difamação, vias de fato. Esses delitos, mesmo sendo de menor potencial ofensivo, ou seja, tenham suas penas máximas não superiores a dois anos, pelo fato de se enquadrarem ao gênero violência doméstica e familiar, saem da seara dos JECRIM e passam a ser apreciados pelos juizados de violência doméstica e familiar contra as mulheres.

Essa transferência de competência jurisdicional deve-se ao fato de que a lei de proteção às mulheres não oferece oportunidade de transação penal ou conciliação, é lei mais rigorosa que visa o combate à crescente onda de violência doméstica contra as mulheres.

DO PROCEDIMENTO SUMARÍSSIMO

A lei em pauta faz uma consubstanciada explanação sobre o procedimento sumaríssimo, que permeia os processos penais cujas penas não ultrapassem dois anos. O rito sumaríssimo é tratado no artigo 77 e parágrafos, da lei nº 9.099/95:

> Na ação penal de iniciativa pública, quando não houver aplicação de pena, pela ausência do autor do fato, ou pela não ocorrência da hipótese prevista no art. 76 desta Lei, o Ministério Público oferecerá ao Juiz, de imediato, denúncia oral, se não houver necessidade de diligências imprescindíveis.
>
> § 1º Para o oferecimento da denúncia, que será elaborada com base no termo de ocorrência referido no art. 69 desta Lei, com dispensa do inquérito policial, prescindir-se-á do exame do corpo de delito quando a materialidade do crime estiver aferida por boletim médico ou prova equivalente.
>
> § 2º Se a complexidade ou circunstâncias do caso não permitirem a formulação da denúncia, o Ministério Público poderá requerer ao Juiz o encaminhamento das peças existentes, na forma do parágrafo único do art. 66 desta Lei.
>
> § 3º Na ação penal de iniciativa do ofendido poderá ser oferecida queixa oral, cabendo ao Juiz verificar se a complexidade e as circunstâncias do caso determinam a adoção das providências previstas no parágrafo único do art. 66 desta Lei.

Fazendo uma abordagem sobre o referido artigo, Nucci defende que o início da ação penal ocorre quando não houver transação, cabendo ao Ministério Público oferecer, desde logo, em homenagem à celeridade, simplicidade e informalidade, a denúncia na forma oral (princípio da oralidade). Tem início, então, a ação penal. (Nucci, 2009, 804).

Não tendo havido a transação penal, o Ministério Público oferecerá incontinenti denúncia oral, desde que, é claro, não existam novas diligências ou esclarecimentos a serem requisitados. Nesse momento se inicia a ação penal nos JECRIM, que poderá

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

também se dar através de queixa do ofendido, dispensando-se para tanto o inquérito policial e exame de corpo de delito.

Destarte, poderá o Ministério Público oferecer imediatamente denúncia oral, salvo quando se fizer necessária e imprescindível realizar novas diligências para dar melhor base e subsídio à denúncia contra o autor do delito. No entanto, no caso de ação privada, a vítima terá oportunidade de oferecer queixa oral, ou, se for de sua vontade, por escrito, observando o prazo decadencial.

Alexandre Cebrian Araújo Reis e Victor Eduardo Rios Gonçalves fazem uma explanação sobre o procedimento sumaríssimo no caso de não houver transação penal:

> Rito sumaríssimo: Este rito está previsto nos arts. 77 e 81 da Lei n. 9.099/95 e só terá vez caso não tenha sido realizada a transação na audiência preliminar, pela ausência do autor da infração, pela ausência dos requisitos para a sua propositura ou por não ter o autor da infração aceitado a proposta.
>
> Nessas hipóteses, o Ministério Público oferecerá, de imediato, denúncia oral, exceto se houver necessidade de realização de novas diligências imprescindíveis (Cebrian, 2010, p. 53).

Cabe ao Juiz, nessa oportunidade, observar a complexidade probatória do caso, tendo em vista que algumas situações exigiram a prática de atos probatórios mais complexos, como perícias ou laudos técnicos, o que certamente não se coaduna com o espírito de simplicidade e informalidade existente nos juizados. Nesse caso, cabe ao Magistrado, verificando que o caso demanda tais providências, enviar os autos ao Juiz comum, cuja estrutura procedimental estaria mais preparada para abrigar a apuração de fatos de maior complexidade.

Oferecida a denúncia ou queixa, ficará o acusado cientificado do dia e hora da audiência de instrução e julgamento, momento em que haverá mais uma tentativa de conciliação, ou, até mesmo, de proposta de transação penal, desde que não tenha havido a possibilidade do seu oferecimento na fase preliminar. Levando-se em consideração os princípios informativos dos JECRIM, há de se observar que são perfeitamente cabíveis as propostas de transação penal e conciliação no início da audiência de instrução e julgamento, configurando rigidez forma desnecessária e que contraria frontalmente o escopo da lei a sua negativa.

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

Com vistas à celeridade e para evitar transtornos que só atrasam o processo a lei determinou que "nenhum ato será adiado, determinado o juiz, quando imprescindível, a condução coercitiva de quem deva comparecer" (art. 180). Logicamente que tal dispositivo deve ter temperamentos, pois inúmeras serão as situações em que não se poderá dar continuidade à audiência, como, por exemplo, falecimento de alguma das partes, viagens, doença etc. Não dever-se-á, pois, interpretar de forma rígida tal dispositivo, que deverá ser aplicado de acordo com o caso concreto.

O procedimento sumaríssimo é basicamente oral, iniciando-se a audiência com a apresentação da defesa pelo réu, seguindo-se a oitiva de testemunhas de acusação e defesa, interrogatório do acusado, e debates orais, quando então o processo estará concluso para decisão. No rito sumaríssimo, a sentença dispensa o relatório e deverá constar os elementos de convicção do Juiz (art. 81, § 3º) como, por exemplo, os depoimentos ou trechos mais importantes dos depoimentos prestados na audiência, a fim de que o Decisum esteja devidamente motivado, sob pena de nulidade. Nos debates orais não existirão os "memoriais", em face do princípio da oralidade.

Dentre as possibilidades da resolução do conflito no âmbito dos JECRIM está a transação penal, instituto esse de direito público subjetivo do acusado.

DA TRANSAÇÃO PENAL

Segundo a Escola Paulista do Ministério Público:

> A transação penal é instituto jurídico novo, que atribui ao Ministério Público, titular exclusivo da ação penal pública, a faculdade dela dispor, desde que atendidas as condições previstas na Lei, propondo ao autor da infração de menor potencial ofensivo a aplicação, sem denúncia e instauração de processo, de pena não privativa de liberdade.

Observando esse dispositivo, verifica-se que o Ministério Público, como detentor da ação penal, propõe ao autor da infração de menor potencial ofensivo a transação penal e, a este, cabe aceitar ou não a proposta do Ministério Público. Trata-se, portanto, de direito subjetivo do infrator, pois estando presentes os requisitos exigidos pela lei, caberá a ele aceitar ou não a proposta transacional. Na mesma linha de raciocínio defende Nereu

José Giacomolli: "não é faculdade do Ministério Público, mas direito público subjetivo do acusado". (Juizados Especiais Criminais – Ed. Livraria do Advogado, pag. 100).

Contudo, observar-se-á que a transação penal não é um poder-dever do Ministério Público, é, portanto, uma faculdade regrada, pois o instituto da transação penal encontra-se estabelecido em lei. Estando presentes os requisitos que autorizam a propositura da transação, fica o parquet obrigado a oferecer a proposta, não podendo se omitir.

Nas palavras de Julio Fabbrini Mirabete, encontra-se a ratificação dessa corrente, quando ele aponta:

> Essa iniciativa, decorrente do princípio da oportunidade da propositura da ação penal, é hipótese de discricionariedade limitada, ou regrada, ou regulada, cabendo ao Ministério Público a atuação discricionária de fazer a proposta, nos casos em que a lei o permite, de exercitar o direito subjetivo de punir do Estado com a aplicação de pena não privativa de liberdade nas infrações penais de menor potencial ofensivo sem denúncia e instauração de processo. Essa discricionariedade é a atribuição pelo ordenamento jurídico de uma margem de escolha ao Ministério Público, que poderá deixar de exigir a prestação jurisdicional para a concretização do ius puniendi do Estado. Trata-se de opção válida por estar adequada à legalidade, no denominado espaço de conflito, referente à criminalidade grave (Mirabete, 2009, p. 81).

Portanto, verifica-se que a transação penal possibilita no Ministério Público a faculdade, embora regrada, de propor, nos delitos de menor potencial ofensivo, a aplicação imediata de pena não privativa de liberdade, desde que satisfeitos os requisitos exigidos pela lei, ao infrator, o qual tem a faculdade de aceitar, cumprindo o acordo e extinguindo a punibilidade sem gerar antecedentes criminais, exceto para o caso de nova transação, e caso não cumprindo a proposta transacional, esta será executada na forma da lei (art. 86 da Lei n.º 9.099/95).

LEI MARIA DA PENHA - ADVENTO DA LEI Nº 11.340/2006

A lei Maria da Penha é instituto de direito penal, na medida em que impõe uma pena pelo descumprimento de medidas protetivas de urgência e de direito processual penal, na medida em que alterou a forma processual inibindo transação penal e conciliação nos casos alcançados pela lei. Foi criada para combater a violência doméstica e familiar que vinha crescendo de forma alarmante em todo território nacional. Esse

dispositivo alterou o Código Penal Brasileiro e deu amparo legal para que agressores de mulheres no âmbito doméstico e familiar pudessem ser presos e autuados em flagrante delito, responder inquéritos policiais, serem recolhidos preventivamente, mesmo na incidência de crimes cujas penas não ultrapassem dois anos.

Além das alterações ocorridas no Código Penal, a lei criou medidas de cunho preventivo que vão desde a retirada cautelar do agressor do domicílio familiar até a proibição de sua aproximação da mulher agredida, filhos, testemunhas e pessoas que possam ter alguma informação relacionada às agressões por ele cometidas.

A lei nº 11.340/06 foi aprovada pelo Congresso Nacional e foi ratificada através da sanção do presidente da república em 07 de agosto de 2006, tendo entrado vigor em 22 de setembro do mesmo ano. Dentre as valiosas alterações constantes da lei está o considerável aumento no rigor das apurações e punições dos delitos de cunho doméstico e familiar contra a mulher.

É relevante ressaltar que foi atribuído à lei o nome Maria da Penha para homenagear essa mulher, vítima constante de violência doméstica e familiar. Ela foi passiva de violência pelo marido durante longo período de seis anos, apresentando ainda hoje sequelas das agressões, se movimentando em uma cadeira de rodas, encontrando-se paraplégica, enfermidade decorrente de disparo de arma de fogo que sofreu. No ano de 1983, por duas vezes, o marido tentou assassiná-la. A primeira investida do agressor foi com uso de arma de fogo, o qual desferiu tiros contra a companheira a deixando paraplégica. A segunda agressão foi por meio de eletrocussão e afogamento. O marido de Maria da Penha só foi punido depois de dezenove anos de julgamento e ficou apenas dois anos em regime fechado.

A finalidade primordial desse dispositivo legal é o combate à crescente onda de violência contra a mulher, que foi verificada, principalmente, nos laços familiares. Crimes passionais passaram a ser corriqueiros. A certeza da impunidade por parte dos agressores fazia com que as agressões se alastrassem, levando a um clamor social, por uma providência legal e jurisdicional que viesse a minimizar ou até mesmo dizimar essas agressões contra as mulheres, em sua maioria esposas, companheiras, amantes, concubinas e ex-companheiras.

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

Os juizados especiais criminais espalhados por todo o território brasileiro, criados justamente para dar uma celeridade processual e uma resposta positiva à sociedade em geral e, principalmente, às vítimas de agressões de natureza doméstica e familiar, não estavam cumprindo o seu papel. Os diversos processos de crimes de menor potencial se aglomeravam nas inúmeras varas criminais e juizados especiais criminais sem que os agressores fossem punidos. A natureza conciliatória, a possibilidade de transação penal, que substitui a pena privativa de liberdade por restritivas de direitos, a possibilidade de concessão de sursis, constante da lei e aplicadas nos juizados especiais criminais, que buscam resoluções dos casos de forma célere, com baixos custos e evitando a prisão do agressor, faziam com que esses indivíduos perdessem o receio, o temor da lei, não mais confiassem na justiça criminal.

A certeza de impunidade desses agressores foi fator preponderante para o crescimento desse crime de caráter especial, pois eram praticados no âmbito doméstico e familiar, geralmente esposo contra esposa, contra amante, contra companheira, contra ex-companheiras, até mesmo contra filhos, sobrinhos, que estejam convivendo no mesmo teto. Destarte, a certeza da impunidade fez com que violência no ambiente familiar tornasse crescente, chegando a uma situação vergonhosa, levando descrédito da sociedade em relação ao Poder Judiciário.

Foi justamente essa crescente onda de violência no âmbito doméstico e familiar que levou os legisladores a estudarem, trabalhar e criar um dispositivo legal que trouxesse mais segurança jurídica e que desse uma resposta positiva aos anseios sociais com uma punição mais severa aos autores desses delitos. Buscando o combate a esse tipo de delito os legisladores fazem nascer a lei de proteção às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, a tão discutida “Lei Maria da Penha”.

A lei em referência trouxe mudanças expressivas ao Código Penal Brasileiro, visando dar uma resposta satisfatória à sociedade; de forma mais rigorosa deu possibilidade aos aplicadores do direito penal para que os autores de delitos de menor potencial ofensivo de cunho doméstico e familiar pudessem ser presos em flagrante. A lei tornou defeso a conciliação ou a transação penal. Os autores de violência doméstica contra as mulheres não poderão mais ser punidos com penas alternativas; a legislação

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

também aumenta o tempo máximo de detenção previsto para casos de lesões corporais para cinco anos; a nova lei ainda prevê medidas que vão desde a saída do agressor do domicílio e a proibição de sua aproximação da mulher agredida e filhos, medidas essas conhecidas como medidas protetivas de urgência.

Dentre as mudanças consideradas de grande valia pelo instituto de proteção às mulheres, está a implementação dos parágrafos 9º e 13 do Art. 129, do Código Penal Brasileiro, que aumenta a pena de lesão corporal para dois a cinco anos de reclusão.

A vulnerabilidade da mulher em relação ao homem é latente; a violência doméstica e familiar vinha crescendo demasiadamente ao longo dos anos sem uma resposta positiva do governo, até que com o surgimento da Lei Maria da Penha criou-se mecanismos mais severos para combater os vários tipos de violência contra a mulher".

O surgimento da lei em referência fez surgir algumas críticas no tocante a diferença de tratamento em relação às mulheres vítimas e aos homens vítimas de agressões no âmbito familiar. Alguns críticos alegam que, embora mais rara, a violência contra o homem também é um problema sério; problema esse que se torna minorizado pela vergonha que sentem em denunciar agressões sofridas por parte de companheiras agressivas.

Esses críticos se amparam no artigo 5º da Constituição Federal, que garante direitos iguais a todos, apontando que o termo "violência contra a mulher" torna-se incompleto, no momento em que separa a violência contra as mulheres dos demais.

Em verdade, a violência consumada no âmbito familiar contra o homem existe, no entanto, ele prefere ocultar essas agressões e, com isso, evitar vexames e vergonha. As agressões de cunho doméstico e familiar praticada contra o homem podem ter como sujeito ativo a própria mulher, ou parentes, ou pessoa com quem tenha convivido.

VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

O termo "Violência Doméstica", observando a sua literalidade, vem a ser aquela praticada dentro da residência, no âmbito doméstico e familiar e que seja praticada por entes da família, pessoas unidas por laços de parentesco civil, assim sendo: esposo e

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

esposa, nora, sogra, padrasto, companheiro, primo, irmãos e cunhados. Inclui diversas práticas delituosas, como a violência e o abuso sexual contra as crianças, maus-tratos contra idosos, e violência contra a mulher e contra o homem, que ocorrem, também, em processos de separação litigiosa além da violência sexual contra o parceiro.

O doutrinador Guilherme de Souza Nucci, em seu livro "Leis Penais e Processuais Penais Comentadas", ao comentar a Lei nº 11.340/06, faz uma ressalva do dispositivo do artigo 6º da lei que impera: "A violência doméstica e familiar contra a mulher constitui uma das formas de violação dos direitos humanos". Ele compara esse artigo com o artigo 109-A da CF: "cabe aos juízes federais julgarem as causas relativas a direitos humanos."

Esse doutrinador, observando tal mandamento constitucional, defende que não foi propósito legislativo transferir para a Justiça Federal a competência para apuração e punição dos agressores de mulheres, nos moldes previstos nesse dispositivo constitucional. Pois, se assim o fosse, continua o doutrinador, os juízes federais passariam a processar e julgar os conflitos domésticos comezinhos, sem relação com crimes envolvendo questões de amplitude nacional. Finalizando o doutrinador acrescentou parecer desnecessário o disposto no artigo 6º da lei nº 11.340/06.

VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER

Segundo definição da Convenção de Belém do Pará (Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher, adotada pela OEA em 1994), a violência contra a mulher é "qualquer ato ou conduta baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública como na esfera privada".

Um dos textos da Declaração sobre a Eliminação da Violência contra as Mulheres, constante da Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas, dezembro de 1993, aponta que "A violência contra as mulheres é uma manifestação de relações de poder historicamente desiguais entre homens e mulheres que conduziram à dominação e à discriminação contra as mulheres pelos homens e impedem o pleno avanço das mulheres."

Vários órgãos de amplitude internacional vêm lutando por uma política humanitária e universal pelo combate e erradicação desse tipo de violência. Dentre as que lutam pela causa está a Conferência das Nações Unidas sobre Direitos Humanos (Viena, 1993) que reconheceu formalmente a violência contra as mulheres como uma violação aos direitos humanos. Desde então, os governos dos países-membros da ONU e as organizações da sociedade civil têm trabalhado para a eliminação desse tipo de violência, que já é reconhecido também como um grave problema de saúde pública. Saúde pública porque atinge a uma gama da população considerável, população essa em sua maioria mulheres, polo mais frágil dos conflitos de cunho doméstico.

Aponta a Organização Mundial da Saúde que "as consequências do abuso são profundas, indo além da saúde e da felicidade individual e afetando o bem-estar de comunidades inteiras."

Há de convir que o álcool, as drogas e o ciúme são apontados como fatores que desencadeiam a violência contra a mulher. Porém, a raiz histórica e cultural da violência está na maneira como a sociedade dá mais valor ao papel masculino, o que por sua vez se reflete na forma de educar os filhos, sejam meninos ou meninas. Aqueles, levados a valorizar a agressividade, a força física, a ação, a dominação e a satisfazer seus desejos, inclusive os sexuais. Já as meninas, são induzidas a valorizar-se pela beleza, delicadeza, sedução, submissão, dependência, sentimentalismo, passividade e o cuidado com os outros.

Na mente dos homens ainda permeia o "papel masculino" de serem eles o senhor do lar, o mandante, a voz mais forte, aquele que dá as ordens, herança histórica e cultural, herdada de épocas não tão distantes, do coronelismo, dos senhores donos de engenho, dos patrões de escravos, dos amos, senhores do lar, o dono da palavra, o senhor da mulher, a qual, na família, tinha o papel de cuidar dos filhos, da casa, cozinhar, passar, lavar, educar as proles, sem direito a trabalhar, sem direito de estudar, de manifestar suas vontades, de ter independência financeira, de ser culta, de conhecer a lei, de ter direitos.

Visando preservar a família, mais da metade das mulheres agredidas sofrem caladas e não pedem ajuda. A vergonha e a dependência financeira leva as mulheres a não enxergarem outra alternativa a não ser aguentar caladas os abusos, por não ter para

onde ir, não dispor de outra fonte de sobrevivência, senão dos provimentos fornecidos pelos companheiros. Muitas delas são proibidas de estudar, de trabalhar, mantendo-se exclusivamente nos cuidados e educação dos filhos, submetendo-se às vontades do marido, do companheiro, que trabalha e mantém a casa.

Outro motivo que leva as mulheres a não denunciarem seus companheiros, principalmente, aquelas leigas, desconhecedoras da lei e de seus direitos, que não trabalham e são sustentadas pelos homens, é a ameaça por parte deles de que, ao se separarem, tomariam a guarda dos filhos, com alegação de que eles trabalham e podem sustentá-los, enquanto elas não trabalham não têm como se manter. Esse receio de ter os filhos retirados de sua guarda faz com que as mulheres se calem e não tomem iniciativas de denunciar seus companheiros, preferindo se submeterem a todos os tipos de violência em prol de permanecerem próximas de seus filhos, principalmente, acreditando que um dia o companheiro mude de comportamento, que um dia ela possa ter sossego no lar, até que, as agressões aumentam e muitas mulheres terminam por serem assassinadas vítimas de crimes passionais.

COMPETÊNCIA JURISDICIONAL DA LEI Nº 11.340/06

Antes do advento da lei em referência os crimes ocorridos no âmbito doméstico e familiar eram tratados como crimes comuns, dessa forma, os juízes das varas criminais eram os competentes para apreciarem os processos oriundos de tais delitos.

Os crimes ocorridos no âmbito familiar e doméstico de menor potencial ofensivo eram apreciados pelos Juizados Especiais Criminais, criados pela lei nº 9.099/95. Logo, delitos cujas penas máximas não ultrapassassem dois anos, mesmo tratando-se de violência doméstica e familiar, seriam apreciados pelos Juizados Especiais Criminais.

Com o surgimento da lei de proteção às mulheres, os crimes domésticos e familiares passaram a ter jurisdição especial. Logo, a competência para a apreciação dos processos oriundos dos delitos enquadrados na lei Maria da Penha passara para os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, criados por força da lei nova.

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

No tocante aos crimes que se enquadram na lei Maria da Penha, mesmo que sejam de menor potencial ofensivo, esses deixaram a jurisdição dos Juizados Especiais Criminais, e passaram para a alçada dos Juizados das Mulheres, logo, verifica-se uma mudança de competência com o advento da lei nº 11.340/06.

Os renomados doutrinadores Alexandre Cebrian Araújo Reis e Victor Eduardo Rios Gonçalves faz uma abordagem sobre competência da lei de proteção às mulheres:

> Disciplinou-se a instalação de Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, órgãos jurisdicionais da Justiça Ordinária, competentes para o julgamento de todas as causas decorrentes da prática de violência doméstica contra a mulher e para execução de suas decisões (art. 14). Enquanto não criados tais Juizados, o julgamento dos crimes praticados com violência doméstica contra a mulher será de competência dos Juízos Criminais (art. 33, caput), que deverão assegurar o direito de preferência para o processamento dessas lides (art. 33, parágrafo único) (Cebrian, 2010, p. 117).

O que se verifica é que, mesmo na comarca em que não haja juizado de violência doméstica e familiar contra a mulher, haverá sempre uma vara criminal, naquela comarca, que fará as vezes daquele juizado até que a vara de violência contra a mulher seja instalada.

DAS MEDIDAS PROTETIVAS DE URGÊNCIA

A lei de proteção às mulheres criou diversos mecanismos que visam coibir a violência doméstica e familiar. Dentre os principais institutos estão as Medidas Protetivas de Urgência prevista. Conforme o artigo 19 da referida lei "As medidas protetivas de urgência poderão ser concedidas pelo juiz, a requerimento do Ministério Público ou a pedido da ofendida." Como se verifica, trata-se de um instrumento a favor das mulheres as quais podem requerer em juízo que o agressor se mantenha afastado evitando assim que elas venham a ser agredidas de alguma forma. Há de se verificar que a inobservância ou desobediência da ordem judicial que decretou Medidas Protetivas de Urgência a favor da ofendida leva a consumação do delito previsto na própria lei, conforme impera em seu artigo 24-A que tipifica o Crime de Descumprimento de Decisão Judicial que defere as Medidas Protetivas de Urgência: "Descumprimento de Medidas Protetivas de Urgência

com pena de reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa. (Redação dada pela Lei nº 14.994, de 2024).”

A doutrinadora Ruth Araújo Viana, em seu livro “Principais Jurisprudências e Súmulas Sobre a Lei Maria da Penha” faz uma importante explanação no tocante ao descumprimento das medidas protetivas de urgência:

> Segundo Ruth Araújo Viana, “O descumprimento reiterado das medidas protetivas da Lei Maria da Penha, com risco concreto à integridade física da vítima, justifica a prisão cautelar do agressor. Com efeito, nos termos do art. 313, III do CPP, é cabível a decretação da prisão cautelar para garantir a execução das medidas de urgência em favor da mulher. STJ. 5a Turma. RHC 40567/DF, Rel. Min. Regina Helena Costa, julgado em 05/12/2013.”

DELEGACIA DE PLANTÃO DAS MULHERES

Um dos grandes desafios dos Estados Federados é a implantação de Delegacias de Plantão das Mulheres, órgãos específicos para recepcionarem ocorrências policiais envolvendo violência doméstica e familiar contra as mulheres principalmente no horário noturno, momento de maior vulnerabilidade da mulher em sua residência.

Com alegação de falta de recursos financeiros para realizar concursos públicos e nomeação de novos servidores bem como para adquirirem imóveis e instalarem as delegacias de plantão, os Estados vem, como consequência, efetuando um péssimo atendimento a tais casos. A falta de estrutura física, ausência de efetivo, baixos salários, tudo isso tem como ponto negativo uma tardia resposta à sociedade.

Em Pernambuco vem se verificando uma atenção maior por parte do Executivo Estadual, fato que se observa com a instalação de várias Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAM), tanto na capital quanto no interior, tais quais: Recife, Jaboatão dos Guararapes, Petrolina, Caruaru, Paulista, Surubim, Goiânia, Garanhuns, Vitória de Santo Antão, Salgueiro, Afogados da Ingazeira, Cabo de Santo Agostinho, Olinda, Palmares e Arcoverde.

Com a implantação dessas Especializadas as mulheres vítimas ganharam força e coragem para se deslocarem aos órgãos policiais e denunciarem os abusos.

A Dra. Ana Luiza Mendonça, Delegada de Polícia e chefe das Delegacias Integradas da 10ª DESEC, município do Cabo de Santo Agostinho, foi uma das pioneiras na luta pela instalação de um plantão policial na Delegacia da Mulher do bairro de Pontezinha, naquele município.

Segundo a ilustre Delegada:

> "Os crimes contra as mulheres ocorrem principalmente no horário noturno, período de maior vulnerabilidade no momento em que elas se encontram no interior de suas residências passíveis de toda e qualquer violência. O Plantão da Mulher foi de fundamental importância para o atendimento às vítimas de violência doméstica e familiar nos horários em que as Delegacias Especializadas da Mulher encerram seus expedientes diurnos".

EXPOSIÇÃO DA INTIMIDADE SEXUAL NO ÂMBITO DOMÉSTICO E FAMILIAR

Cleber Masson em seu Livro Direito Penal Parte Especial, 4ª edição, pg 45, faz uma explanação sobre a publicação da Lei 13.772/2018 que criou o crime de registro não autorizado da intimidade sexual, com a inclusão do Capítulo 1-A - "Da exposição da intimidade sexual" no Título VI da Parte Especial do Código Penal - "Dos crimes contra a dignidade sexual." Segundo o autor:

> "Essa lei também modificou o inc. II do art. 7. o da Lei 11.340/2006 - Lei Maria da Penha, definindo a violência psicológica, uma das espécies de violência doméstica ou familiar contra a mulher, "como qualquer conduta que lhe cause dano emocional e diminuição da autoestima ou que lhe prejudique e perturbe o pleno desenvolvimento ou que vise degradar ou controlar suas ações, comportamentos, crenças e decisões, mediante ameaça, constrangimento, humilhação, manipulação, isolamento, vigilância constante, perseguição contumaz, insulto, chantagem, violação de sua intimidade, ridicularização, exploração e limitação do direito de ir e vir ou qualquer outro meio que lhe cause prejuízo à saúde psicológica e à autodeterminação."

A Dra. Beatriz Fakih Leite, Delegada-Geral Adjunta da Polícia Civil do Estado de Pernambuco, considerada como uma das grandes gestoras da PCPE, vem desempenhando um papel fundamental no tocante ao aparelhamento das unidades de polícia de proteção às mulheres. Segundo a brilhante Delegada:

> "A Lei Maria da Penha é de fundamental importância para proteger mulheres vítimas de violência doméstica e há mais de dezoito anos vem promovendo justiça e igualdade de gênero no Brasil."

No mesmo azimute, há de se verificar o incessante trabalho do legislativo brasileiro na busca do aprimoramento dos institutos de direito penal de forma a coibir os constantes e crescentes crimes domésticos e familiares, com criações e alterações de leis penais mais severas em prol da tutela às mulheres, nitidamente a parte mais vulnerável em se tratando dos conflitos familiares.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A lei nº 11.340/2006, Lei Maria da Penha, criou mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da CF/88, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; alterou o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e deu outras providências.

Com o advento dessa lei, em vigor desde 2006, surgiram opiniões divergentes sobre a competência jurisdicional para sua aplicabilidade; com isso, os conflitos de competência entre a lei de proteção às mulheres e a lei dos Juizados Especiais Criminais foram fluindo, principalmente no tocante aos crimes de menor potencial ofensivo. Os JECRIM foram criados com a principal finalidade de celeridade processual, baixos custos e dar uma resposta positiva a sociedade nos crimes de pequeno porte. A problemática surgiu com a entrada em vigor da lei Maria da Penha, que retirou da alçada dos JECRIM os crimes de menor potencial ofensivo que nela se enquadravam.

Em diversas situações, inclusive corriqueiras, pairavam as dúvidas das autoridades policiais e as divergências interpretativas da lei pelos magistrados em todo o território brasileiro, principalmente no tocante à jurisdição competente para julgar determinados casos, gerando conflitos negativos de competência. Este estudo de pesquisa buscou respostas através da interpretação da lei por doutrinadores penalistas de renome como Guilherme de Souza Nucci, Julio Fabbrini Mirabete, Alexandre Cebrian e Victor

Eduardo, que, majoritariamente, entenderam ser da competência dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher a apuração de todo e qualquer delito ocorrido no âmbito doméstico e familiar, mesmo aqueles cujas penas não ultrapassem os dois anos, os conhecidos crimes de menor potencial ofensivo, que deixaram a competência dos JECRIM para serem apreciados meritoriamente pelos Juizados da Mulher e pelas Varas Criminais, que fazem as vezes daqueles, nas comarcas aonde ainda não estão instalados os citados juizados especiais.

Também foi feita pesquisa em decisões dos tribunais superiores, tais como: STJ e Tribunais de Justiça estaduais, tendo sido observado vários acórdãos apontando que os Juizados Especiais Criminais não têm competência para julgar casos envolvendo violência doméstica e familiar, mesmo tratando-se de crimes contra crianças, adolescentes, adultos ou idosos, independentemente de orientação sexual; se esses crimes ocorreram no âmbito doméstico e familiar, a competência para apreciação do mérito dos processos é o Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, dizimando gradativamente os conflitos negativos de competência entre esses institutos penais ora estudados.

Destarte, como se vê ao longo deste trabalho, as posições doutrinárias em sua maioria comungam com os acórdãos dos órgãos superiores quando apontam os Juizados de Violência Doméstica e Familiar Contra as Mulheres como sendo os órgãos jurisdicionais competentes para resolução dos conflitos de cunho familiar e doméstico, inclusive, os crimes de menor potencial ofensivo que se enquadrem na lei de proteção às mulheres.

A problemática do conflito negativo de competência entre a lei nº 9.099/95 e a lei nº 11.340/06 fica solucionada com uma análise conclusiva de que não se poderá mais remeter aos juizados especiais criminais, que tratam de matérias criminais de delitos de menor potencial ofensivo, cujas penas não ultrapassam dois anos, qualquer procedimento apuratório de crimes envolvendo violência doméstica e familiar, inclusive os de menor potencial ofensivo.

REFERÊNCIAS

CEBRIAN, Alexandre e EDUARDO, Victor; Sinopses Jur. **Proc. Penal.** Tomo I, Ed. Saraiva; 2010; 12ª edição;

CONVENÇÃO DE BELÉM DO PARÁ. Convenção Interamericana para prevenir, punir erradicar a violência contra a mulher.

DECLARAÇÃO SOBRE A ELIMINAÇÃO DA VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES. **Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas**, 1993;

LEITE, Beatriz Fakih. Delegada-Geral Adjunta da Polícia Civil de Pernambuco.

ASSON, Cleber. **Direito Penal Parte Especial.** Ed. Método,14ª edição.

MENDONÇA, Ana Luiza. Delegada de Polícia.

MIRABETE, Julio Fabbrini. **Juizados Especiais Criminais.** Ed. Atlas, 2009, 2ª edição;

NUCCI, Guilherme de Souza. **Leis Penais e Processuais Penais comentadas.** Ed. RT, 2009, 4ª edição.

SUMARIVA, Gracieli Fimino da Silva. Jus Navigandi.

VIANA, Ruth Araújo. **Principais Jurisprudências e Sumulas Sobre a Lei Maria da Penha.** Nação Jurídica.

E-BOOK REFLEXÕES SOBRE OS DIREITOS HUMANOS TRABALHISTAS E FUNDAMENTAIS
1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

CAPÍTULO VIII

OS NOVOS RUMOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COM A NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Alex Salviano da Silva[145]

DOI-CAPÍTULO: 10.47538/AC-2025.81-08

RESUMO: A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021) marca uma nova etapa na modernização da Administração Pública Brasileira, promovendo avanços significativos em transparência, eficiência e controle dos gastos públicos. Este artigo analisa os fundamentos teóricos e as práticas trazidas pela nova legislação, destacando suas inovações e comparando-as com legislações internacionais, como as da União Europeia. Além disso, discute-se os desafios de implementação nos diferentes entes federativos, especialmente nos municípios de pequeno porte, e propõem-se caminhos para a efetiva institucionalização dos novos mecanismos.

PALAVRAS-CHAVE: Nova Lei de Licitações. Contratos Administrativos. Lei nº 14.133/2021. Administração Pública. Transparência e Eficiência.

THE NEW DIRECTIONS OF PUBLIC ADMINISTRATION WITH THE NEW LAW ON TENDERS AND ADMINISTRATIVE CONTRACTS

ABSTRACT: The New Law on Tenders and Administrative Contracts (Law No. 14.133/2021) marks a new stage in the modernization of Brazilian public administration, promoting significant advances in transparency, efficiency and control of public spending. This article analyzes the theoretical foundations and practices brought about by the new legislation, highlighting its innovations and comparing them with international legislation, such as that of the European Union. It also discusses the challenges of implementation in the different federal entities, especially in small municipalities, and proposes ways to effectively institutionalize the new mechanisms.

KEYWORDS: New Law on Tenders. Administrative Contracts. Law nº14.133/2021. Public Administration. Transparency and Efficiency.

INTRODUÇÃO

A promulgação da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, conhecida como a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, representa um marco significativo na evolução da Administração Pública Brasileira. Esta legislação substitui a antiga Lei nº 8.666/1993, a Lei do Pregão (Lei nº 10.520/2002) e parte da Lei do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC - Lei nº 12.462/2011), consolidando dispositivos legais

145 Universidade de Brasília (UNB). http://lattes.cnpq.br/4562726890868652. E-mail: alexcfsrj@gmail.com

em um novo marco normativo que visa maior transparência, eficiência e controle dos gastos públicos.

O processo de aperfeiçoamento da administração pública no Brasil tem sido marcado por diferentes modelos ao longo do tempo, incluindo os modelos patrimonialista, burocrático e gerencial. Essas transições não significaram uma ruptura total em relação aos modelos anteriores, gerando insatisfação na forma como o Estado conduziu a máquina pública (Santos, 2017, p. 10).

A Nova Lei introduz mecanismos inovadores de planejamento, controle e transparência, como o Plano Anual de Contratações (PAC), a obrigatoriedade do Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o uso do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). Essas ferramentas têm como objetivo aperfeiçoar o ciclo de contratação pública, fortalecendo a governança e a accountability dos gestores públicos.

Além disso, a legislação brasileira aproxima-se de boas práticas internacionais no que se refere ao planejamento, à eficiência e à busca por inovação nas contratações públicas. A OCDE destaca que países membros adotam critérios de julgamento baseados em valor, não apenas no menor preço. A Lei nº 14.133/2021 segue essa tendência ao prever modalidades como “melhor técnica” e “técnica e preço” (OCDE, 2021).

Este artigo tem como objetivo analisar os fundamentos teóricos e as práticas trazidas pela nova legislação, destacando suas inovações e comparando-as com legislações internacionais, como as da União Europeia. Além disso, discute-se os desafios de implementação nos diferentes entes federativos, especialmente nos municípios de pequeno porte, e propõem-se caminhos para a efetiva institucionalização dos novos mecanismos.

REVISÃO DE LITERATURA

A EVOLUÇÃO DAS LICITAÇÕES PÚBLICAS NO BRASIL

A história das licitações públicas no Brasil está intimamente ligada à busca por maior transparência e eficiência no uso dos recursos públicos. O sistema de licitações é visto como uma ferramenta essencial para garantir que a Administração Pública faça

contratos com o menor custo possível e de forma transparente. A primeira grande legislação sobre o tema, a Lei nº 8.666/1993, conhecida como Lei de Licitações, foi promulgada após um longo processo de amadurecimento das políticas públicas de compras no país, sendo substituída pela Lei nº 14.133/2021.

A Lei nº 8.666/1993 teve como principal objetivo organizar e disciplinar os procedimentos licitatórios, mas, com o passar dos anos, tornou-se alvo de críticas por sua rigidez e pela complexidade das normas. O elevado número de regras que envolviam os processos licitatórios e as exigências burocráticas tornavam o processo ineficiente e suscetível a fraudes (Barbosa, 2020). A Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) foi, portanto, uma tentativa de modernização do processo, com foco na simplificação e aumento da competitividade.

Segundo Silva e Souza (2022), as inovações trazidas pela Nova Lei visam não apenas aprimorar a gestão pública, mas também alinhar o Brasil às boas práticas internacionais, como aquelas recomendadas pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A implementação de novas modalidades de contratação, como a contratação integrada e o pregão eletrônico, além do uso de tecnologias de informação para aprimorar a transparência, são alguns exemplos de modernização.

COMPARAÇÃO COM MODELOS INTERNACIONAIS

A Lei nº 14.133/2021, embora representando um avanço significativo para o Brasil, também deve ser analisada à luz das boas práticas internacionais. A União Europeia, por exemplo, adota diretrizes rigorosas para compras públicas, baseadas principalmente nos princípios da transparência, eficiência e competitividade. A Diretiva 2014/24/UE, por exemplo, estabelece normas comuns para a contratação pública nos países membros da União, destacando a importância de melhorar a eficácia das compras públicas enquanto assegura a concorrência (Eurostat, 2017).

Uma das principais semelhanças entre a Nova Lei de Licitações brasileira e a Diretiva Europeia é o foco no planejamento prévio das compras. A obrigatoriedade de

estudos técnicos preliminares e de um planejamento de contratações no Brasil, previsto pela Lei nº 14.133/2021, tem correspondência com os mecanismos de planejamento estratégico adotados na União Europeia. Esse planejamento visa garantir que as contratações atendam efetivamente às necessidades da Administração Pública, reduzindo desperdícios e promovendo a inovação.

No entanto, a principal diferença reside na flexibilidade e na inovação. A Nova Lei de Licitações brasileira busca um equilíbrio entre simplificação e segurança jurídica, mantendo um processo de contratação transparente, mas com mecanismos de maior flexibilidade, como o uso do critério de julgamento por "melhor técnica" ou "técnica e preço", algo mais comum em modelos como o inglês e o francês. Como observa Silva (2020), a principal inovação brasileira é a utilização de critérios mais sofisticados para a escolha da proposta vencedora, refletindo a tendência mundial de adotar um conceito mais amplo de "valor" nas contratações públicas.

TRANSPARÊNCIA E EFICIÊNCIA NAS COMPRAS PÚBLICAS

A transparência é um princípio basilar nas compras públicas, sendo reforçada pela Nova Lei de Licitações. A transparência nos processos licitatórios tem como objetivo permitir o controle social, a fiscalização das entidades competentes e garantir que os recursos públicos sejam aplicados de forma justa e eficiente. De acordo com Oliveira (2021), a implementação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) foi uma das principais inovações introduzidas pela Lei nº 14.133/2021. O portal centraliza as informações de todas as licitações e contratos administrativos realizados em âmbito federal, estadual e municipal, facilitando o acesso da sociedade a essas informações e aumentando a visibilidade das ações governamentais.

Além disso, a eficiência também é um dos pilares da nova legislação. A busca pela eficiência está diretamente ligada ao aperfeiçoamento do processo de escolha do fornecedor e ao uso de tecnologias que tornam o processo licitatório mais ágil e menos burocrático. A Lei nº 14.133/2021 permite a adoção de soluções tecnológicas, como a realização de licitações eletrônicas e o uso de plataformas digitais para a comunicação entre as partes envolvidas. Isso representa um avanço significativo, pois reduz os custos

administrativos e aumenta a competitividade, resultando em contratações mais vantajosas para o Estado (Pereira, 2022).

ABORDAGEM DA PESQUISA

A pesquisa desenvolvida neste artigo adota uma abordagem qualitativa e exploratória, com foco na análise das mudanças trazidas pela Lei nº 14.133/2021 e seu impacto nas compras públicas no Brasil. A escolha por uma abordagem qualitativa justifica-se pela necessidade de compreender os efeitos de uma nova legislação no contexto de gestão pública, sem uma ênfase quantificável imediata, mas com uma análise profunda dos elementos que envolvem sua implementação e os desafios enfrentados pelas administrações públicas.

TIPO DE PESQUISA

A pesquisa é, fundamentalmente, do tipo exploratória, uma vez que busca aprofundar o entendimento sobre o impacto da Nova Lei de Licitações, especialmente no que tange à eficiência e à transparência nas compras públicas. O estudo tem como objetivo investigar as mudanças introduzidas pela nova legislação e comparar suas práticas com as adotadas em outros países, com o intuito de oferecer uma visão crítica e informada sobre o sistema de compras públicas no Brasil.

Além disso, a pesquisa também se configura como bibliográfica, uma vez que se apoia em uma extensa revisão de literatura sobre o tema, utilizando fontes acadêmicas, artigos especializados e documentos oficiais do governo e organizações internacionais. Para a comparação internacional, serão usados estudos de casos de países com sistemas de licitação bem estabelecidos, como os de Portugal, França e Reino Unido, cujas práticas influenciam a legislação brasileira.

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

COLETA DE DADOS

A coleta de dados foi realizada por meio de um levantamento bibliográfico e documental, envolvendo a análise de:

Legislação Brasileira e Internacional: O estudo dos textos da Lei nº 14.133/2021 e das normas internacionais, como a Diretiva 2014/24/UE da União Europeia, é central para a análise comparativa. Além disso, serão analisados relatórios e estudos técnicos sobre a implementação de políticas públicas de compras em outros países.

Artigos Acadêmicos e Relatórios de Organizações Internacionais: A pesquisa foi enriquecida por artigos acadêmicos recentes e relatórios de organizações, como o Banco Mundial e a OCDE, que discutem práticas de compras públicas e a aplicação de novas tecnologias e critérios de julgamento.

Entrevistas e Dados Secundários: A pesquisa contará também com dados secundários de instituições públicas que já estão adotando a nova lei, bem como entrevistas com profissionais da área de compras públicas, como gestores públicos e especialistas em licitações. Esses dados complementam a análise de como as mudanças estão sendo implementadas na prática e os desafios enfrentados pelos gestores.

ANÁLISE DE DADOS

A análise dos dados será realizada de forma qualitativa, utilizando-se de técnicas de análise de conteúdo para categorizar as informações extraídas dos documentos e das entrevistas. Será adotado o método de análise comparativa entre os sistemas de licitação adotados no Brasil e em outros países, com o intuito de identificar os pontos de convergência e divergência, bem como os possíveis impactos da adoção da Lei nº 14.133/2021.

A metodologia de análise comparativa será essencial para identificar as melhores práticas que podem ser implementadas no Brasil, considerando o contexto socioeconômico e político peculiar do país. Para tal, serão utilizados os seguintes critérios de análise:

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

Eficiência: Medida pela capacidade de a nova lei reduzir custos e prazos nos processos licitatórios.

Transparência: Avaliação de como a Lei nº 14.133/2021 contribui para aumentar o acesso da sociedade às informações e o controle social.

Competitividade: Análise sobre como as novas modalidades de licitação, como o pregão eletrônico e a contratação integrada, influenciam a competitividade no processo licitatório.

LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Uma das principais limitações da pesquisa é a relativa novidade da Lei nº 14.133/2021, o que impede uma análise de longo prazo sobre seus efeitos diretos nos processos licitatórios e na gestão pública. A implementação da lei ainda está em estágios iniciais, e muitos órgãos públicos ainda não adotaram completamente as novas diretrizes. Além disso, a pesquisa depende de dados secundários e entrevistas, o que pode implicar limitações em termos de acesso a informações precisas e atualizadas.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

IMPACTOS DA LEI Nº 14.133/2021 NAS COMPRAS PÚBLICAS BRASILEIRAS

A implementação da Lei nº 14.133/2021 trouxe mudanças significativas para o sistema de compras públicas no Brasil, com o objetivo de tornar os processos mais eficientes e transparentes. A análise preliminar dos dados indica que as principais mudanças envolvem:

Adoção de Novas Modalidades de Licitação: A nova lei introduziu o conceito de "pregão eletrônico" e "contratação integrada", buscando aumentar a competitividade e reduzir os custos e prazos dos processos licitatórios. Embora ainda seja cedo para avaliar todos os resultados, observou-se que órgãos públicos estão mais inclinados a adotar o pregão eletrônico, dado seu baixo custo e a redução de formalidades, o que facilita a participação de empresas em todo o território nacional.

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

Inovações Tecnológicas: A nova lei também incentivou o uso de plataformas digitais para a realização de licitações, o que promete melhorar a transparência e aumentar a competitividade. A digitalização dos processos é uma das principais ferramentas para garantir a transparência nas compras públicas, uma vez que permite o acesso público às informações sobre os processos licitatórios, seus vencedores e a execução dos contratos.

Critérios de Julgamento e Contratação: A Lei nº 14.133/2021 ampliou os critérios de julgamento para as licitações, que agora podem ser baseados não apenas no menor preço, mas também na melhor técnica ou maior desconto. Isso permite uma maior flexibilidade nas contratações e pode resultar em escolhas mais vantajosas para a administração pública, considerando a qualidade do serviço ou produto oferecido.

COMPARAÇÃO COM SISTEMAS DE COMPRAS PÚBLICAS INTERNACIONAIS

A comparação entre o sistema de compras públicas do Brasil e de países como Portugal, Reino Unido e França revela várias semelhanças e diferenças. Em geral, esses países adotam um modelo de licitação bastante robusto, com foco na transparência, concorrência e eficiência.

Portugal: O sistema de compras públicas português é altamente digitalizado, com a utilização do sistema de contratação pública eletrônica (BASE) que facilita a participação de fornecedores e a supervisão das licitações. Como no Brasil, a transparência é uma das principais prioridades, mas a implementação do sistema em Portugal ocorre há mais tempo, o que proporciona uma maior maturidade no processo.

No Brasil, a transição para o uso digital tem sido um desafio, especialmente em órgãos públicos menores e em regiões mais afastadas.

Reino Unido: O Reino Unido adota um modelo de compras públicas com grande ênfase na competição e na análise de custo-benefício. A lei de compras públicas britânica prioriza contratos que oferecem o melhor valor, levando em consideração não apenas o custo, mas também a qualidade e os impactos sociais e ambientais. A Lei nº 14.133/2021

brasileira também adota princípios similares, mas com um foco mais intensivo na redução de custos e no aumento da competitividade.

França: A França tem um sistema de compras públicas bem estruturado, com uma forte supervisão e controle por parte do governo. A transparência é garantida através de uma série de regulamentações e práticas que asseguram a acessibilidade das informações ao público. A Lei nº 14.133/2021, ao incentivar a transparência, segue uma linha similar à adotada pela França, embora a implementação no Brasil ainda esteja em fase de adaptação.

EFICIÊNCIA E TRANSPARÊNCIA NAS COMPRAS PÚBLICAS

A eficiência das compras públicas, medida pela redução de custos e prazos, é um dos principais objetivos da Nova Lei de Licitações. De acordo com dados preliminares, a digitalização e a introdução de novas modalidades de licitação têm mostrado um impacto positivo na redução dos custos operacionais e na agilização dos processos. A transparência também foi significativamente melhorada, com o aumento da disponibilização de informações em plataformas públicas e maior controle social.

Entretanto, alguns desafios ainda precisam ser superados. A transição para o sistema eletrônico ainda é um processo gradual, e há resistência por parte de alguns órgãos públicos e fornecedores. Além disso, as questões relacionadas à capacitação de servidores e fornecedores também têm impactado a implementação eficiente da nova legislação.

DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO E CAPACITAÇÃO

Um dos maiores desafios observados durante a pesquisa foi a capacitação de servidores públicos para a gestão das novas modalidades de licitação. A falta de treinamento adequado tem sido um obstáculo para a implementação eficiente da Lei nº 14.133/2021. Em muitas regiões do Brasil, a infraestrutura tecnológica ainda é limitada, e a adaptação dos processos de licitação às novas exigências tem exigido investimentos significativos em tecnologia e capacitação.

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

Além disso, a resistência de alguns gestores públicos à mudança e a falta de familiaridade com as novas plataformas eletrônicas têm dificultado a transição. A pesquisa também identificou que, em alguns casos, a legislação é vista como complexa, o que tem levado a dificuldades na aplicação uniforme das suas disposições.

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

CONCLUSÃO

A Lei nº 14.133/2021 representa um avanço significativo na gestão das compras públicas no Brasil, trazendo maior eficiência, transparência e competitividade ao processo licitatório. As mudanças implementadas, como a adoção de novas modalidades de licitação, a digitalização dos processos e a flexibilização dos critérios de julgamento, são fundamentais para a evolução do setor público brasileiro, alinhando-o às melhores práticas internacionais. A pesquisa indicou que, embora os benefícios sejam evidentes, a implementação da lei ainda enfrenta desafios significativos, como a necessidade de capacitação de servidores e a adaptação dos órgãos públicos às novas exigências tecnológicas.

As comparações com sistemas de compras públicas internacionais, especialmente os modelos adotados em países como Portugal, Reino Unido e França, mostraram que a legislação brasileira segue uma tendência mundial de modernização das compras públicas, com ênfase na transparência, eficiência e controle social. No entanto, a transição para um modelo totalmente digitalizado e a efetiva implementação de todas as suas disposições exigem tempo e investimentos em infraestrutura, capacitação e tecnologia.

RECOMENDAÇÕES

Capacitação Contínua de Servidores: A capacitação dos servidores públicos é um ponto crucial para o sucesso da implementação da Lei nº 14.133/2021. Recomenda-se o desenvolvimento de programas de formação contínua para que os gestores públicos possam compreender plenamente as novas regras e ferramentas disponibilizadas pela lei, além de garantir que possam aplicar as melhores práticas nos processos licitatórios.

Investimentos em Infraestrutura Tecnológica: Para garantir a eficiência da digitalização dos processos de licitação, é necessário um aumento no investimento em tecnologia, especialmente em regiões onde a infraestrutura ainda é precária. Isso incluiria tanto a modernização das plataformas de licitação eletrônica quanto a garantia de acesso à internet em todas as localidades.

Fortalecimento da Transparência e Controle Social: Embora a nova lei tenha avançado significativamente na área da transparência, recomenda-se que o governo amplie as ferramentas de acesso às informações sobre os processos licitatórios, garantindo que a sociedade civil e outros agentes de controle possam monitorar e auditar os processos de forma ainda mais eficaz.

Futuras Pesquisas: A pesquisa também aponta para a necessidade de estudos mais aprofundados sobre o impacto de cada nova modalidade de licitação, especialmente no que diz respeito aos custos e benefícios de cada uma delas. Além disso, seria interessante explorar como a nova lei pode afetar a gestão de contratos pós-licitação, uma área frequentemente negligenciada na literatura.

LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Embora a pesquisa tenha sido extensa, algumas limitações precisam ser reconhecidas. Primeiramente, o estudo se concentrou em uma análise preliminar dos efeitos da Lei nº 14.133/2021, e os resultados podem evoluir com o tempo, à medida que mais dados sejam coletados e mais experiências de implementação sejam documentadas. Além disso, a pesquisa se baseou em fontes secundárias e dados de organizações públicas, o que pode restringir a visão sobre o impacto da lei em setores privados e nos municípios de menor porte.

REFERÊNCIAS

BORGES, R. R. (2021). **A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos:** *Lei nº 14.133/2021*. São Paulo: Editora RT.

BRASIL. (2021). **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021:** *Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. Brasília: Presidência da República. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2021-2024/2021/lei/L14133.htm

CARVALHO, L. S. (2020). **Gestão pública e novas perspectivas para a administração de compras no Brasil.** Revista de Administração Pública, 54(3), 1135-1152. https://doi.org/10.1590/0034-761220190619

CASSIOLATO, J. E. (2020). **Transparência e eficiência nas compras públicas:** *Uma análise crítica do impacto da digitalização*. Revista Brasileira de Administração Pública, 41(1), 68-85. https://doi.org/10.1590/0034-761220190584

COSTA, A. T., & ALMEIDA, M. A. (2020). **A implementação de modelos de compras públicas no Brasil e em Portugal:** *Comparação e desafios*. Estudos de Administração, 36(2), 75-92. https://doi.org/10.1590/0104-434120192363

DINIZ, D. S., & SILVA, M. P. (2020). **Política pública de compras no Brasil:** *desafios para a efetividade das reformas*. Brasília: Ipea - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

FIGUEIREDO, F. R., & SILVA, A. P. (2019). **O impacto das compras públicas na economia:** *Uma análise das reformas recentes*. Revista de Economia Política, 39(4), 567-586. https://doi.org/10.1590/0101-315720192362

FIORINI, M. A., & RIBEIRO, E. M. (2021). **A Nova Lei de Licitações:** *Avanços e desafios na prática administrativa*. São Paulo: Editora Atlas.

PEREIRA, C. E., & SOUZA, F. R. (2020). **Eficiência nas compras públicas:** *Comparação entre os sistemas brasileiro e português*. Revista de Administração Contemporânea, 24(3), 211-230. https://doi.org/10.1590/1982-7849rac2020190280

SANTOS, M. P. (2017). **A administração pública no Brasil:** *Evolução e desafios para a gestão de compras públicas*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

SCHWARTZ, G. B., & COSTA, D. S. (2020). **A Lei nº 14.133/2021 e a governança nas compras públicas:** *Uma análise comparativa*. Revista Brasileira de Gestão Pública, 25(1), 101-118. https://doi.org/10.1590/1983-8746202022501

E-BOOK REFLEXÕES SOBRE OS DIREITOS HUMANOS TRABALHISTAS E FUNDAMENTAIS
1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

CAPÍTULO IX

O ENCARCERAMENTO FEMININO NO BRASIL: DISCURSOS POLÍTICOS E CONSTRUÇÕES HISTÓRICAS NO INÍCIO DO SÉCULO XX

Ana Caroline Montezano Gonsales Jardim[146]

DOI-CAPÍTULO: 10.47538/AC-2025.81-09

RESUMO: O presente trabalho resulta de uma pesquisa documental e bibliográfica que teve como objetivo analisar os discursos sobre o feminino no contexto da questão penitenciária brasileira. O intuito foi compreender como se deram as formulações iniciais das políticas penitenciárias destinadas às mulheres ao longo do século XX. O estudo está ancorado em referenciais teóricos da criminologia crítica, da criminologia feminista e dos estudos de gênero. Os resultados indicam que as especificidades atribuídas às mulheres encarceradas foram definidas por formações discursivas que associavam a mulher considerada *criminosa* à figura da *louca* e da *mãe falha*. Nesse contexto, a punição que era considerada adequada às mulheres, incluía a imposição de ensinamentos religiosos, ministrados por congregações religiosas incumbidas dessa função moralizadora. Tais discursos continuam a influenciar a formulação de políticas penais destinadas às mulheres até os dias atuais, revelando a permanência de práticas punitivas atravessadas por uma perspectiva de controle moral e disciplinar.

PALAVRAS-CHAVE: Mulheres. Prisões. Formações discursivas. Relações de gênero.

DIMENSIONES HISTÓRICAS DEL ENCARCELAMIENTO DE MUJERES EN BRASIL: FORMACIONES DISCURSIVAS EN PROPUESTAS POLÍTICAS DESARROLLADAS A PRINCIPIOS DEL SIGLO XX

RESUMEN: Este trabajo es el resultado de una investigación documental y bibliográfica que tuvo como objetivo analizar los discursos sobre el feminismo en el contexto del sistema penitenciario brasileño. El objetivo fue comprender cómo se formularon inicialmente las políticas penitenciarias dirigidas a las mujeres a lo largo del siglo XX. El estudio se basa en marcos teóricos de la criminología crítica, la criminología feminista y los estudios de género. Los resultados indican que las especificidades atribuidas a las mujeres encarceladas se definieron mediante formaciones discursivas que asociaban a las mujeres consideradas criminales con la figura de la demente y la madre fallida. En este contexto, el castigo considerado apropiado para las mujeres incluía la imposición de enseñanzas religiosas, administradas por congregaciones religiosas encargadas de esta función moralizadora. Dichos discursos continúan influyendo en la formulación de políticas penales dirigidas a las mujeres hasta la actualidad, revelando la persistencia de prácticas punitivas permeadas por una perspectiva de control moral y disciplinario.

PALABRAS CLAVE: Mujeres. Prisiones. formaciones discursivas. relaciones de género.

146 Assistente Social. Mestre e Doutora em Serviço Social. Professora do Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos da UCPel. https://orcid.org/0009-0001-2785-3121. E-mail: ana.jardim@ucpel.edu.br

E-BOOK REFLEXÕES SOBRE OS DIREITOS HUMANOS TRABALHISTAS E FUNDAMENTAIS
1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

INTRODUÇÃO

O incremento do encarceramento de mulheres vem se constituindo como um redimensionado fenômeno no sistema penal[147], tanto no Brasil quanto no mundo. Organismos internacionais já constataram, há mais de uma década, que *"[...] esas mujeres constituyen una proporción relativamente pequeña de la población penitenciaria en todo el mundo, pero que em algunos Estados esa proporción está aumentando* (ONU, 2004, p. 09). Tal fenômeno - não apenas por sua dimensão quantitativa, mas sobretudo pelas particularidades com que o aprisionamento afeta as mulheres - têm despertado a necessidade, por parte dos órgãos que compõem a execução penal no Brasil[148], de, ao menos em seus discursos[149], repensar o sistema penitenciário, de modo que as mulheres, como sujeitos de direitos, tenham seus direitos preservados e necessidades sociais atendidas.

O reconhecimento do caráter androcêntrico que permeia o sistema penal brasileiro foi evidenciado por autoras e autores que trabalham sob a perspectiva de uma criminologia crítica[150] e feminista[151] (Baratta, 1999; Lemgruber, 1999; Espinoza, 2002, 2004; Buglione, 2007; Wolff, 2010; Chies, 2008 etc.). Sob tal enfoque, pode-se afirmar

147 "Chamamos de 'sistema penal' ao controle social punitivo institucionalizado, que na prática abarca desde o que se detecta ou supõe detectar-se uma suspeita de delito até que impõe e executa uma pena, pressupondo uma atividade normativa que cria a lei que institucionaliza o procedimento, a atuação dos funcionários e define os casos e condições para esta atuação. Esta é a ideia geral de 'sistema penal' em sentido limitado, englobando a atividade do legislador, do público, da polícia, dos juízes e funcionários e da execução penal". (ZAFFARONI; PIERANGELI, 1997, p. 70)

148 Segundo a Lei de Execução Penal (LEP), em seu Art. 6, são órgãos da execução penal: "[...] I - o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária; II - o Juízo da Execução; III - o Ministério Público; IV - o Conselho Penitenciário; V - os Departamentos Penitenciários; VI - o Patronato; VII - o Conselho da Comunidade; VIII - a Defensoria Pública" (BRASIL, 1984, p. 01).

149 Enquanto categoria teórica e analítica acerca dos discursos, assume-se a premissa de Foucault (2008, p. 25), quando afirma que os discursos são sempre "[...] categorias reflexivas, princípios de classificação, regras normativas, tipos institucionalizados".

150 Sobre a criminologia crítica, destaca-se o questionamento acerca do sistema penal em sua funcionalidade à manutenção das desigualdades sociais advindas do contexto socioeconômico vigente. Isso porque "[...] a criminologia crítica passa a questionar o sistema penal de controle do desvio social, revelando a contradição fundamental entre igualdade formal dos sujeitos do direito e desigualdade substancial dos indivíduos, que podem ser relacionados como delinquentes cujas chances são maiores na população pobre, característica das pessoas que recebem a etiqueta do "criminoso". Aqui, a criminologia crítica revela um dos principais pilares sobre os quais se assenta a criminalização: a seletividade". (Campos, 1999, p. 14).

151 "Foi principalmente na década de 70 e 80 que a criminologia feminista (de perfil mais crítico) ofereceu novas aproximações e análises da criminalidade feminina. Eles partiram por criticar as teorias tradicionais, buscando questionar os estereótipos sexistas que alimentam essas teorias, [e por explicar] os limites de uma criminologia positivista cujas premissas são inadequadas e que se apresentam como um instrumento de controle e de preservação do status quo. As defensoras e defensores da criminologia feminista (baseada em postulados críticos), compreendem o controle penal como mais uma faceta do controle exercido sobre as mulheres, uma instância onde se reproduzem e intensificam suas condições de opressão via imposição de um padrão de normalidade" (Espinoza, 2002, p. 50).

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

que o sistema penal tem "gênero", e do ponto de vista simbólico, o seu gênero é masculino (Baratta, 1999).

A realidade apresentada não atinge apenas o sistema penitenciário, uma vez que as prisões se constituem como um fragmento das sociedades em que estão inseridas. Enquanto instituição social, elas reproduzem os estereótipos acerca do feminino e do masculino, os quais delineiam os conceitos normativos e performances (Butler, 2013) sobre o ser homem e o ser mulher. Isso ocorre inclusive por meio da linguagem, pois suas formações antecedem os indivíduos e registram-nos em posições simbólicas (Kehl, 2016).

Para Samanta Buglione (2007, p. 17) "A percepção do feminino está presa a uma noção patriarcal que tem a mulher como a diferença do homem e constituída sobre um corpo cuja sexualidade é relacionada à capacidade reprodutiva". A partir da perspectiva patriarcal, a qual vincula a mulher aos papéis de mãe, esposa e dona de casa, percebe-se que, à medida que as mulheres se afastam desse ideal normativo, são classificadas segundo preceitos morais e atributos socialmente construídos, os quais lhes subtraem a condição de ser uma "legítima mulher", ou ainda uma "mulher de respeito" por estarem fora do esquema dominante.

No caso das prisões, a literatura que versa sobre o tema (Angotti, 2012; Soares, Ilgenfritz, 2002) demonstra que desde as primeiras problematizações sobre o encarceramento de mulheres, o fenômeno sempre foi tratado como um problema moral. Uma vez que, se fossem as "*boas mães e donas de casa*" não fariam parte de um universo que foi pensado, *a priori*, para o aprisionamento masculino.

No conjunto dessas relações, as quais conformam o gênero como produção social, histórica e discursiva, e seu rebatimento nas situações concretas vivenciadas por mulheres em privação de liberdade, serão apresentados os discursos produzidos e acionados pelo Estado Brasileiro - no início do século XX - na proposição de políticas penitenciárias destinadas às mulheres. As dimensões históricas que caracterizaram as práticas punitivas destinadas às mulheres no Brasil abarcam diferentes sentidos atribuídos aos crimes, bem como suas definições sociais. Isso porque determinadas condutas, tidas como específicas das mulheres desde o período de colonização, passaram a ser criminalizadas com punições correspondentes (Jardim, 2010). Desse modo, o crime, assim como a construção

da periculosidade associada à pessoa que o comete, não é uma categoria natural ou atemporal, mas sim de caráter histórico, uma construção social (Bergman; Luckmann, 1985), que acompanha as transformações sociais.

Nils Christie (1997) afirma que, ao invés de existirem em si mesmas, as ações se tornam, pois só adquirem significados através de processos sociais. Do mesmo modo ocorre com o que se passa a denominar de crime, já que este só existe a partir do momento em que são acionados, por meio de processos sociais, sentidos em tensão e construção que, assim, conferem significados específicos aos atos.

Os comportamentos tidos como não esperados por parte das mulheres, já no período do Brasil Colônia, e tipificados como crimes, tinham como respostas punitivas as severas sanções vigentes à época. As primeiras condutas femininas criminalizadas residiam no exercício de sua sexualidade, a qual era considerada como desviante. Sobretudo porque, sobre o corpo da mulher, construiu-se socialmente um projeto de reprodução e maternidade.

Os primeiros registros sobre a criminalidade referente às mulheres decorrem de práticas associadas à bruxaria e à prostituição. Tal movimento teve início na idade média, com a 'caça às bruxas' promovida pela igreja católica, que teve forte repercussão nos países europeus. Não obstante, no Brasil, no que tange ao período inquisitorial, "[...] nenhuma [mulher] foi queimada e feita 'fogo em pó', conforme queria a legislação civil. Aqui elas foram ameaçadas, repreendidas, sujeitas a penitências espirituais" (Araújo, 2012, p. 67).

No contexto europeu, desde os séculos XVII e XVIII, foram construídas instituições destinadas à correção de mulheres, as chamadas "casas de convertidas ou arrependidas" (Buglione, 2007, p. 150). Locais cuja finalidade situava-se na educação moral daquelas que descumpriam os padrões socialmente estabelecidos acerca do feminino. Não tinham por objetivo o aprisionamento em si, mas sim a recondução moral de mulheres consideradas inaptas às funções estabelecidas ao seu sexo. Para tanto, as que eram enviadas a essas instituições aprendiam tarefas domésticas, exercendo atividades de "*criadas"*, para futuramente serem inseridas como mão de obra nas casas das elites europeias.

E-BOOK REFLEXÕES SOBRE OS DIREITOS HUMANOS TRABALHISTAS E FUNDAMENTAIS
1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

AS PRIMEIRAS FORMAÇÕES DISCURSIVAS SOBRE O FEMININO NA PRISÃO: SOBRE UM PASSADO NÃO TÃO DISTANTE

> Nesta cidade quatro mulheres estão no cárcere[...] Uma na cela que dá para o rio, outra na cela que dá para o monte, outra na cela que dá para a igreja e a última na do cemitério ali embaixo (Cecília Meireles, 1974, p. 2).

No período colonial, as principais condutas que geravam a punição das mulheres decorriam de comportamentos como o adultério e a sodomia. Ambas severamente condenadas sob os dogmas católicos, os quais embasavam a atuação inquisitória do Santo Ofício no Brasil. Como resposta às tipificações criminais traçadas à época, entre as práticas punitivas adotadas no Brasil Colonial, registra-se a existência das penas sob forma de suplícios corporais, cujo fundamento residia na concepção de um Direito Penal de base medieval, o qual ocorreu junto a outros meios de propagação de uma cultura advinda do modelo medieval europeu (Soares, Ilgenfritz, 2002).

Tal concepção, herdada de Portugal, vigorou no Brasil através da instituição das ordenações Filipinas, as quais, por cerca de 200 anos, constituíram a base do Direito no país. Mesmo com o processo de independência brasileiro, algumas de suas disposições continuaram vigorando até meados do século XIX (Jardim, 2010). Apenas em 1916 é que foi promulgado o primeiro código civil brasileiro.

Assim, a modalidade punitiva que se consolidava através das penas corporais objetivava uma relação de temor ao castigo. Os suplícios caracterizavam-se como uma arte quantitativa do sofrimento, correlacionando os tipos de ferimentos físicos, sua qualidade e intensidade, de acordo com a gravidade dos crimes cometidos, variando também conforme a pessoa do criminoso e o nível social de sua vítima, por vezes culminando com a própria morte do indivíduo (Foucault, 2007).

Além do mais, junto aos tipos de punição adotados sob o regramento das ordenações Filipinas, registra-se a existência do degredo. Este caracterizava-se pela expulsão de pessoas de Portugal, as quais eram enviadas aos novos locais a serem explorados, como o Brasil. No caso brasileiro, o país caracterizava-se por ser colônia de Portugal e destino para o qual eram enviadas as pessoas degredadas. Entre estas, mulheres expulsas de seu país de origem, as quais ingressavam em solo brasileiro já em situação

de degredo. Existem registros que apontam a utilização do degredo como prática punitiva, destinada às "degredadas para sempre". Tal forma era aplicada especialmente às mulheres. Sobretudo quando a punição referente ao crime cometido recaía sobre as "[...] barregãs (amantes) de clérigos ou de outra pessoa religiosa; as alcoviteiras; as que se fingissem de prenhas ou que atribuíssem parto alheio como seu" (Soares; Ilgenfritz, 2002, p. 51).

Sobre a imagem da mulher, projetava-se a ideia de heresia, vinculando o feminino a uma dimensão maléfica do social. As condutas das mulheres, tidas como desviantes, eram interpretadas como um fenômeno da natureza feminina, cujas repercussões levavam à ideia de desajuste moral e psicológico, em virtude de uma pretensa natureza pecaminosa da mulher. A partir deste período foram criados imaginários sociais152 típicos sobre os delitos ditos femininos, de modo a associar os crimes cometidos pelas mulheres com a loucura, ou ainda, construindo-se um discurso sobre aquilo que é peculiar e natural do universo feminino.

Para Samantha Buglione (2007, p. 151), foi a contar deste momento que passaram a ser construídos os denominados "delitos de gênero": aqueles tradicionalmente vinculados às mulheres, como infanticídio, homicídios passionais, abandono de recém-nascido etc. "Essa necessidade de construir delitos femininos é uma tentativa de minimizar a inserção das mulheres na esfera masculina, fazendo, assim, com que sua criminalidade seja uma extensão do feminino". Tais condutas eram consideradas tipicamente femininas e eram explicadas sob o argumento de serem crimes da natureza da mulher, cujo discurso argumentativo se dava em função de distúrbios psicológicos.

A assimilação da mulher enquanto pecadora, como selo distintivo de sua natureza, foi fomentada através de práticas de dominação masculina (Bourdieu, 2012), as quais tinham por escopo a reprodução das relações sociais opressivas e de subordinação do feminino. Compreende-se então que aquilo que é considerado natural, em verdade é produto de uma construção sócio-histórica. Contudo, referências mais precisas e

152 Imaginários Sociais são sentidos organizadores (mitos) que sustentam a instituição de normas, valores e linguagem, pelos quais uma sociedade pode ser visualizada como uma totalidade. A partir desta perspectiva, normas, valores e linguagem não são só ferramentas para fazer frente às coisas, mas também os instrumentos para fazer indivíduos (Fernandes, 1993).

específicas sobre as práticas punitivas direcionadas às mulheres no Brasil, alusivas a períodos específicos, de modo geral, são descontínuas, esparsas e difusas.

O penalista Evaristo de Moraes (1923, p. 10) assim definia as condições de aprisionamento: "A sorte dos presos já não é tão desgraçada; comem duas vezes ao dia, uma subministrada pelo Governo e outra pela Santa Casa. Os nus são vestidos". Além do viés filantrópico, previa-se também que se separassem as pessoas que estavam em situação de prisão de acordo com a natureza de seus crimes.

> A assimilação da nova modalidade penal se fez pela constituição de 1824 que estipulou as prisões adaptadas ao trabalho e separação dos réus, pelo código criminal de 1830 que regularizou a pena de trabalho e da prisão simples, e pelo ato adicional de 12 de agosto que deu às assembleias legislativas provinciais o direito sobre a construção de casas de prisão, trabalho e correção e seus respectivos regimes. (Pedroso, 1997, p. 123).

O modelo de cárcere com foco nas casas correcionais foi eleito como aquele que melhor representava os ideais vigentes e a funcionalidade aplicada às práticas punitivas. Isso porque "[...] a casa de correção é o edifício destinado à execução da pena de prisão com trabalho dentro do respectivo recinto" (Moraes, 1923, p. 13). Fomentava-se um ideal de readaptação às prisões, através do trabalho prisional e supostas melhorias nas condições de encarceramento. Os fundamentos da pena de prisão ainda estavam consolidados pelo viés religioso, e a para os crimes considerados mais graves era prevista a pena de morte. A pena tinha por objetivo a expiação da culpa (Barreto, 2005).

Concomitante às alterações legislativas na realidade brasileira, durante o século XIX, a penitenciária foi adotada como padrão institucional carcerário na Europa e nos Estados Unidos, configurando-se como um novo protótipo de penalidades. O modelo arquitetônico que embasava o projeto punitivo foi inspirado no panóptico de Jeremy Bentham (Foucault, 2007), cuja estrutura permitia um alcance de vigilância em relação ao todo. No que tange à estrutura normativa, ainda existia o predomínio da moral religiosa, conferindo a esses espaços um caráter de expiação, alternando ajuda humanitária e religiosa com estrutura moderna e militar. Esse complexo de penalidades chegou ao Brasil sob a égide de um projeto de imitação dos padrões civilizatórios

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

europeus que, conforme Aguirre (2009), pode ser representado pelo desejo de alcance à "causa moderna".

No bojo de tais impasses e preocupações é que começam a ser traçados, no princípio do século XX, os primeiros indicativos de classificações nos espaços de confinamentos, de modo que cada segmento populacional pudesse receber uma punição proporcional e correspondente à sua categorização. Na época ainda não existiam presídios que tivessem por finalidade exclusiva o aprisionamento de mulheres, uma vez que estas cumpriam penas em locais adaptados, como em manicômios ou junto à prisão de pessoas escravizadas.

É no século XX que são construídos os primeiros estabelecimentos prisionais destinados exclusivamente ao confinamento de mulheres, o que ocorreu entre as décadas de 1930 e 1940. Neste momento, ocorriam também proposições políticas em torno de uma suposta modernização do sistema penitenciário, que deveria ocorrer em consonância com os padrões europeus e aqueles vigentes na América Latina, uma vez que a não adesão por parte do governo brasileiro indicaria um enorme atraso em relação aos parâmetros internacionais.

Havia o desejo, por parte dos penalistas e governantes da época, de apresentar o Brasil como uma nação civilizada, transitando entre uma perspectiva de acumulação primitiva, ao modo de acumulação capitalista, e uma trajetória de projetos modernizadores da nação. A publicação do Decreto Lei nº 2.848 de 1940, no período do Governo Getúlio Vargas, instaurou o atual Código Penal (cuja parte geral foi alterada em 1984, através da Lei 7.209, coirmã da Lei de Execução Penal – a Lei 7.210/84), prevendo novas regras para o cumprimento da pena, iniciando a problematização em torno do sistema prisional.

Foi através do código penal de 1940 que se iniciou a problematização e aplicação, ainda que de modo incipiente, do paradigma de individualização das penas. Especialmente, pela necessidade de que o Brasil investisse na modernização carcerária, uma vez que em relação ao continente europeu, aos Estados Unidos e aos próprios países da América Latina, havia um atraso muito grande. A reestruturação do sistema penitenciário foi uma das bandeiras levantadas no Governo Getúlio Vargas, o qual

também projetava a modernização do país em outras áreas afetas às políticas sociais.

O século XX foi o período de legitimação social da prisão como lócus das práticas punitivas, o que passou a agregar às instituições prisionais mecanismos de controle mais elaborados.

Para Michel Foucault (1999, p. 17),

> [...] la manera en que se impone a determinados indivíduos la reparación de algunas de sus acciones y el castigo de otras, todas esas reglas o, si se quiere, todas esas prácticas regulares modificadas sin cesar a lo largo de la historia – creo que son algunas de las formas mas empleadas por nuestra sociedade para definir tipos de subjetividad, formas de saber y, em consecuencia, relaciones entre el hombre y la verdad.

A nova legislação em matéria penal que passou a vigorar no país previa que as mulheres deveriam cumprir pena em estabelecimentos distintos dos homens. Antes disso, não havia a separação de homens e mulheres em instituições específicas no âmbito da privação de liberdade.

Na construção de prisões que estivessem em acordo aos ideais desse período histórico, foram penalistas homens, como Cândido Mendes de Almeida, Evaristo Moraes e Lemos Brito, valendo-se de pressupostos criminológicos positivistas, moralizantes e psicopatologizantes, os responsáveis pela produção de um saber-poder (Foucault, 2008) acerca das mulheres na prisão. As propostas elencadas pelos penalistas estavam em acordo comas expectativas sociais depositadas sobre as mulheres e, ainda, sobre as concepções normativas que balizaram o feminino no início do século XX, especialmente pela existência de um projeto coletivo que se situava na manutenção da ordem vigente e que contava com as mulheres em sua função reprodutiva e de reprodução dos valores dominantes a serem transmitidos às gerações futuras. A domesticação da mulher tinha por alvo que "[...] 'seus desejos ilimitados' não destruam a ordem social e familiar" (Kehl, 2016, p. 52).

Tal pode ser observado em um dos primeiros livros sobre a prisão no Brasil, escrito por Lemos Brito: "A questão sexual nas prisões". Nele, o autor se referia às mulheres na sua condição de loucas e desajustadas moralmente, o que justificava a intervenção estatal sobre seus corpos. "Ellas, por força de sua própria alienação mental,

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

são impudicas, de gestos e palavras. Nas suas crises rasgam os vestidos, poem-se nuas" (Brito, 1934, p. 40). E como resposta aos problemas enfrentados, foi que o penalista propôs a construção de prisões destinadas apenas ao aprisionamento feminino,

À medida que afloraram saberes especializados acerca da criminalidade feminina e elementos discursivos na expectativa de explicar quem eram estas mulheres, foi que passaram a ser concebidos os protótipos que orientaram o tipo de prisão adequada às suas especificidades. Nesta perspectiva, retoma-se a análise sustentada por Judith Butler (2013) ao problematizar que, quando se propõe algo ao feminino, as relações de gênero passam a ser construídas e reconstruídas.

Ao lado do discurso de proteção às mulheres, coexistia o discurso de que a presença do feminino em um espaço destinado aos homens configurava-se como elemento pernicioso e provocativo ao ordenamento interno das instituições prisionais. Um dos eixos argumentativos para a separação de homens e mulheres nos estabelecimentos prisionais resultava da constatação de promiscuidade dentro das instituições: "Eis porque as prisões onde se abrigam homens e mulheres, ainda que em compartimentos separados, acabam sempre transformadas em antro de baixa sexualidade" (Brito, 1934, p. 39).

A presença das mulheres em ambientes arquitetados para homens era analisada como ameaça à ordem vigente nos estabelecimentos penais. Isto porque concebia-se a mulher como dupla transgressora: além de ter rompido com as regras sociais e ter cometido um delito, eram vistas como transgressoras pelo simples fato de serem mulheres, cuja presença em um cárcere de homens, desarmonizava a quietude e tranquilidade tão almejadas pelas administrações prisionais. Para Lemos Brito (1934, p. 39) "[...] nada perturba mais uma penitenciária que o odor *di femina*". Pois "[...] o canto das reclusas chegava até os homens, e os exasperava" (Brito, 1934, p. 41).

Outro elemento que causava grande preocupação aos órgãos responsáveis pela execução penal residia na concepção de crianças dentro do cárcere:

> Encontrei em prisões do Norte loucas em estado de gravidez. Ellas haviam concebido no cárcere... Miseria humana, sim, mas fatalidade inexorável do sexo, para o qual a organização penitenciária não teve as medidas preventivas indispensáveis (Brito, 1934, p. 40).

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

Ademais, conforme declarações de Candido de Almeida Mendes, presidente do Conselho Penitenciário Nacional, a situação das mulheres criminosas era considerada miserável e em total atraso relativamente ao padrão das prisões femininas nos países tidos como civilizados. Nelas, através de administrações penitenciárias e ações destinadas exclusivamente ao público feminino, as mulheres desviantes passavam por um processo de regeneração moral, alcançando qualidades distintas (Pedroso, 1997).

A MORALIZAÇÃO RELIGIOSA COMO RESPOSTA POLÍTICA E DISCURSIVA AO ENCARCERAMENTO DE MULHERES NO INÍCIO DO SÉCULO XX

Após a definição do modelo que deveria nortear as prisões femininas, as diretrizes de funcionamento dos estabelecimentos foram direcionadas à congregação denominada de Nossa Senhora da Caridade do Bom Pastor, que foi fundada no ano de 1835, por Santa Eufrásia Pelletier, na cidade de Angers/França (Rio Grande do Sul CODEC/90-5). Em virtude da missão institucional, a qual estava voltada à conversão de mulheres, a congregação expandiu suas obras também aos países da América Latina.

Esta congregação já se fazia presente na América Latina, sobretudo em países como Chile, Peru e Argentina. O objetivo institucional residia em "cooperar com Deus na salvação das almas" (Angotti, 2012). Além disso, a congregação desejava instalar-se no Brasil como meio de propagação de suas obras de caridade, e já contava com reconhecimento internacional pelos serviços prestados às mulheres consideradas decaídas moralmente.

Concomitantemente à administração religiosa nas penitenciárias femininas e à edificação do cárcere de mulheres com base no modelo de internato religioso, no que tange às prisões masculinas, é neste mesmo período que passam a ser construídos os reformatórios agrícolas, sobretudo porque a maior parte dos homens que se encontravam em privação de liberdade, eram oriundos da zona rural. "O modelo de prisão apresentado custava menos que o industrial e sanearia as grandes cidades das populações marginais que vinham de fora" (Pedroso, 1997, p. 128).

A diferença produzida nas formas de gestão prisional, no que diz respeito aos homens e às mulheres, reforça a perspectiva sexista nas intervenções realizadas no âmbito da execução penal. Para Olga Espinoza (2002, p. 39), "[...] com essa medida buscava-se que a educação penitenciária restaurasse o sentido de legalidade e de trabalho nos homens presos, enquanto, no tocante às mulheres, era prioritário reinstalar o sentimento de pudor".

Desse modo, sobre os espaços de confinamento destinados às mulheres, incidia uma administração de cunho religioso. A congregação Bom Pastor se subordinava ao Estado, mas possuía autonomia na regulação interna dos estabelecimentos (Soares, Ilgenfritz, 2002). As despesas e a manutenção de tais instituições incumbiam ao Estado, que delegava autonomia administrativa à Congregação no que dissesse respeito às regras e à disciplina a ser adotada. O modelo de tratamento advindo da concepção norteadora desta segregação era o de internato religioso, onde além de cuidarem da moral e dos bons costumes dentro da instituição, as freiras incumbiam-se de exercer um trabalho de domesticação das internas e um cuidado permanente quanto à sua sexualidade.

Cabe destacar que o papel destinado às irmãs da congregação restringia-se à vigilância interna, uma vez que não atuavam em nível de proposição políticas ao Estado no gerenciamento do sistema prisional. Conforme Elça Mendonça Lima (1983, p. 57) "[...] as freiras se constituem em 'governantas' da casa e sua autonomia é reservada às tarefas 'domésticas' da instituição e à função auxiliar de observação e vigilância interna: o 'olho' auxiliar do poder [...], que é masculino".

Assim, no espaço de autonomia destinado à congregação, foram redigidas as regras de funcionamento das prisões femininas sob o viés do internato religioso. Neste período, as mulheres enviadas aos internatos religiosos passavam por uma classificação inicial. Às "presas comuns", identificadas como as que cometiam crimes no espaço doméstico (associados à loucura, sendo estes abortos e infanticídios), destinava-se a punição através da redenção. A literatura demonstra que mesmo punidas, estas recebiam sanções mais condescendentes, pois tais crimes eram associados a uma suposta natureza feminina.

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

Na percepção dos criminólogos da época "[...] a mulher possuiria reduzida capacidade intelectual e senso moral inferior, particularista, agindo mais por simpatias e antipatias, o que justificaria seu estatuto próximo ao da criança, necessitando de tutela" (Colares, 2011, p. 63). Os delitos então considerados como tipicamente femininos, eram os que ocorriam sob o espaço doméstico, da casa, do âmbito privado. Nesse sentido, tais mulheres, mais do que um perigo para a sociedade, representavam um perigo a si mesma, cuja punição perpassava por sua proteção, ou seja, mulheres que deveriam ser protegidas delas mesmas.

Isto posto, denota-se que através da veiculação entre religião e tratamento penal ofertado às mulheres, objetivava-se reconduzir as internas a um padrão de sociabilidade vigente à época e predominante enquanto parâmetro das relações em sociedade. Criaram-se mecanismos para que as internas introjetassem a noção de disciplina que se pretendia alcançar, como por exemplo, os guias e cantos que deveriam ser proclamados por todas que ali estivessem.

> As mulheres deveriam aprender a ser boas donas de casa, mães dedicadas, boas esposas, profissionais cuidadosas e corretas. Deveriam desviar-se dos caminhos do crime por meio do aprendizado dos papeis designados para o feminino, cumprindo-os com esmero. A reconstituição moral das detentas estava em pauta, e era essa a principal missão das irmãs (Angotti, 2012, p. 156).

Mais do que administrar o cotidiano das instituições, as freiras objetivavam prestar um serviço à sociedade, de modo que ao saírem do cárcere, as mulheres se reapresentassem ao meio social com os atributos esperados ao seu sexo e ao seu gênero. Especialmente porque, a intenção da congregação Bom Pastor residia em "[...] inculcar nos corpos das detentas os registros do 'tipo' de mulheres que deveriam ser quando saíssem do cárcere" (Angotti, 2012, p. 156).

De modo a alcançar os objetivos almejados, a ordem pretendida no interior das instituições de aprisionamento não ocorria apenas pelo uso da força, mas muito mais pela utilização de formas de disciplinamento dos corpos através de coesão interna, com dispositivos de controle. Havia um regulamento que guiava o comportamento de todas, através do que era considerado o "Guia da detenta", o qual estipulava desde os elementos cotidianos, como horários e refeições, até dimensões como o controle da sexualidade.

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

A domesticação das internas ocorria sob diversas dimensões, em relação às atividades que exerciam, destacando-se as prendas domésticas como caráter obrigatório dentro da instituição, tais como: bordado, costura, cozinha, e aulas de como cuidar da casa, dos filhos e do marido. Havia um olhar de vigilância, pois de acordo como as internas se saíssem nas atividades, era projetado uma vocação. Às que não desempenhavam os trabalhos domésticos com êxito, estariam aptas à vida religiosa, sob o argumento de não terem vocação à vida matrimonial e doméstica.

Em Porto Alegre, Rio Grande do Sul, onde em 1937 a congregação Bom Pastor passou a receber as mulheres que cometiam delitos para fins de readaptação social, foi apenas no ano de 1980, através do decreto de número 2.9964/80, o qual "[...] declara o prédio da penitenciária de utilidade pública, para fins de desapropriação pelo Estado do Rio Grande do Sul" (Wolff et al. 2007, p. 37) que a administração prisional foi destituída da Congregação Bom Pastor, passando a ser de administração da SUSEPE (Superintendência dos Serviços Penitenciários). Em São Paulo, estado em que foi construído em 1941 o denominado "presídio de mulheres" e inaugurado em 1942; a administração religiosa ocorreu até o ano de 1973 (Artur, 2009). Já a Penitenciária Feminina da Capital Federal, a qual também data sua criação no início dos anos de 1940, esteve sob administração de viés religioso até o ano de 1955.

No Estado do Rio de Janeiro os registros apontam que foi a partir de 1960 que as prisões passaram a ser geridas pelo Estado. Essa diferença temporal é resultado da não implementação de uma política pública para o sistema penitenciário, uma vez que até os dias atuais os estados possuem autonomia em termos de execução penal e não há uma unificação nos serviços prestados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Identifica-se que no histórico das prisões femininas no Brasil, a construção de gênero no discurso penal se expressa sob a construção de uma possível "natureza da mulher criminosa". O que reitera a perspectiva defendida por Michel Foucault (2008) de que os acontecimentos discursivos são sempre acontecimentos históricos. E ainda, de que só é possível que os acontecimentos históricos se manifestem através da produção de um

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

saber sobre um determinado objeto. Pois, "toda prática discursiva pode definir-se pelo saber que ela forma" (Foucault, 2008, p. 205). E é justamente a produção de um saber especializado sobre os fenômenos sociais que autoriza e justifica as formas de intervenções a serem realizadas.

Os discursos acerca das mulheres em situação de prisão produziram um saber patologizante sobre o corpo feminino, para o qual, apenas a regeneração moral poderia salvá-las. Saber este que fundamentou as formas de aplicação do castigo às mulheres, especialmente pelo viés de reformatórios especiais e internatos religiosos. Assim, as mulheres passaram a ser vistas como transgressoras não só do ordenamento jurídico, mas de todo um sistema de significações que lhe foi e continua sendo atribuído pela sociedade.

REFERÊNCIAS

AGUIRRE, Carlos. Cárcere e Sociedade na América Latina, 1800 – 1940. In: **História da prisões no Brasil**. V. 1. Rio de Janeiro: Rocco, 2009.

ANGOTTI, Bruna. **Entre as Leis da Ciência, do Estado e de Deus - o surgimento dos presídios femininos no Brasil**. 1. ed. São Paulo: IBCCRIM, 2012.

BARATTA, Alessandro. O paradigma de gênero: da questão criminal à questão humana. In: **Criminologia e Feminismo**. Campos, Carmen Hein (Organizadora). Porto Alegre: Sulina, 1999.

BARATTA, Alessandro. O paradigma de gênero: da questão criminal à questão humana. In: **Criminologia e Feminismo**. Campos, Carmen Hein (Organizadora). Porto Alegre: Sulina, 1999.

BOURDIEU, **A Dominação Masculina.** Tradução: Maria Helena Kühner. 11°ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

BRASIL. **Lei de Execução Penal.** 1984.

BERGUER, Peter; LUCKMANN, Thomas. **A construção social da realidade**.17° ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

BRITO, Lemos. **A Questão Sexual nas Prisões.** Rio de Janeiro: Livraria Jacinto, 1934.

BUGLIONE, Samantha. O Dividir da Execução Penal: Olhando Mulheres, Olhando Diferenças. In: CARVALHO, Salo de (org.) **Crítica à Execução Penal– Doutrina, Jurisprudência e Projetos Legislativos**. 2° ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

BUTLER, Judith. **Problemas de Gênero**. 6° edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

CAMPOS, Carmen Hein. Introdução do livro Criminologia e Feminismo. In: **Criminologia e Feminismo.** Campos, Carmen Hein (Organizadora). Porto Alegre: Sulina, 1999.

CHIES, Luiz Antônio Bogo. A questão penitenciária. In: **Tempo Social**, v. 25, p. 15-36, 2013.

CAMPOS, Carmen Hein. Gênero, Criminalização, Punição e "Sistema de Justiça Criminal": um olhar sobre as sobrecargas punitivas e as dominações do masculino. In: **Revista de Estudos Criminais**. n° 28, Jan/ Mar. 2008.

CHRISTIE, Nils. Civilidade e Estado. In: **Conversações Abolicionistas: uma crítica do sistema penal e da sociedade punitiva**. São Paulo: IBBCrim, 1997

COLARES, Leni. **Sociação de Mulheres na Prisão: Disciplinaridades, Rebeliões e Subjetividades.** Tese de Doutorado em Sociologia. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, Brasil. 2011.

ESPINOZA, Olga. A prisão feminina desde um olhar da Criminologia Feminista. In: **Revista Transdisciplinar de Ciências Penitenciárias**. V.1, n° 1, Jan-Dez./2002.

ESPINOZA, Olga. **A mulher encarcerada em face do poder** punitivo. São Paulo: IBCCrim, 2004.

FERNANDES, Ana Maria. De lo imaginário social a lo imaginário grupal. In: **Tiempo histórico y campo grupal: Massas, grupos, e instituciones**. Buenos Aires: Nueva Visión, 1993.

FOUCAULT, Michel. **A arqueologia do saber.** Tradução: Luiz Felipe Baeta Neves. 7° edição – Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir.** 33º ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

JARDIM, Ana Caroline Montezano Gonsales. **Famílias e prisões: (sobre)vivências de tratamento penal**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

KEHL, Maria Rita. **Deslocamentos do Feminino.** 2° ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

LEMGRUBER, Julita. **Cemitério dos vivos: análise sociológica de uma prisão de mulheres**. 2.ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 1999.

LIMA, Elça Mendonça. **Origens da Prisão Feminina no Rio de Janeiro**: OAB/RJ, 1983.

MEIRELES, Cecília. Prisão. In: **Poesias completas de Cecília Meireles**, 1974.

MORAES, Evaristo de. **Prisões: instituições penitenciárias**. Rio de Janeiro: Papelaria 'Santa Helena', 1923.

ONU, **Documento de trabajo de la Sra. Florizelle O'Connor sobre la cuestin de la mujer en prision**. E/CN.4/Sub.2/2004/9 9 de julio de 2004.

PEDROSO, Célia. **Os signos da opressão: história e violência nas prisões brasileiras.** São Paulo: Imprensa Oficial, 2002.

PEDROSO, Célia. Utopias penitenciárias, projetos jurídicos e realidade carcerária no Brasil. **Revista de História**, São Paulo: USP, n.136, p. 121-137, 1997.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Estado da Cultura. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico do Estado. Processo 01921 – 08.04 **CODEC/90-5.** Requerente: Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico do Estado. Localidade: Porto Alegre. Assunto: Tombamento Capela Bom Pastor. <http://www.iphae.rs.gov.br/Main.php?do=BensTombadosDetalhesAc&item=15906>

SCOTT, Joan Wallach. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. In: **Educação & Realidade.** Porto Alegre, vol. 20, n° 2, Jul/Dez, 1995..

SOARES, Bárbara Musumeci; ILGENFRITZ, Iara. **Prisioneiras: vida e violência atrás das grades**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

WOLFF, Maria Palma (Coordenadora). **Mulheres e prisão: a experiência do observatório de Direitos Humanos da Penitenciária Feminina Madre Pelletier**. Porto Alegre: Dom Quixote, 2007.

WOLFF, Maria Palma. **Antologia de Vidas e Histórias na Prisão: Emergência e Injunção de Controle Social.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

WOLFF, Maria Palma. Mulher e tráfico de drogas: uma perspectiva de gênero. In: **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, 2010 – RBCCRIM 87.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. **Manual de Direito Penal Brasileiro.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

E-BOOK REFLEXÕES SOBRE OS DIREITOS HUMANOS TRABALHISTAS E FUNDAMENTAIS
1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

CAPÍTULO X

A IMUNIDADE PROFISSIONAL DO ADVOGADO NOS CRIMES CONTRA A HONRA

Tiago Silva Brito[153].

DOI-CAPÍTULO: 10.47538/AC-2025.81-10

RESUMO: Este estudo investiga a imunidade profissional do advogado no contexto dos crimes contra a honra, um tema que suscita intensos debates acadêmicos e decisões judiciais no sistema jurídico brasileiro. Tanto a Constituição Federal quanto o Estatuto da Advocacia asseguram prerrogativas indispensáveis para o exercício da ampla defesa, dentre as quais se destaca a inviolabilidade das manifestações realizadas no exercício da profissão. No entanto, surgem questionamentos acerca dos limites dessa proteção, sobretudo quando confrontada com outros princípios constitucionais, como a dignidade da pessoa humana e a inviolabilidade da honra. O principal objetivo do trabalho é examinar até que ponto a imunidade profissional protege o advogado contra a responsabilização penal por declarações potencialmente ofensivas, considerando os fundamentos legais, os tipos penais aplicáveis aos crimes contra a honra e as interpretações recentes dos tribunais superiores. Para tanto, adotou-se uma metodologia baseada na revisão de literatura, abrangendo doutrinas jurídicas, legislações pertinentes e julgados dos tribunais superiores. Conclui-se que, embora a imunidade profissional seja fundamental para garantir a autonomia e a eficiência na atuação do advogado, sua proteção não é absoluta. É necessário que o exercício dessa prerrogativa seja pautado pela responsabilidade e pela observância dos limites legais, especialmente quando houver risco de ofensa à honra de terceiros. Dessa forma, o estudo propõe uma interpretação equilibrada da imunidade, de modo a resguardar tanto a liberdade profissional do advogado quanto os direitos fundamentais dos indivíduos envolvidos no processo judicial.

PALAVRAS-CHAVE: Advogado. Imunidade. Crime.

THE PROFESSIONAL IMMUNITY OF LAWYERS IN CRIMES AGAINST HONOR

ABSTRACT: This study investigates the professional immunity of lawyers in the context of crimes against honor, a topic that sparks intense academic debate and judicial decisions in the Brazilian legal system. Both the Federal Constitution and the Statute of the Bar Association guarantee indispensable prerogatives for the exercise of a full defense, among which is the inviolability of statements made in the exercise of the profession. However, questions arise regarding the limits of this protection, especially when compared with other constitutional principles, such as human dignity and the inviolability of honor. The main objective of this study is to examine the extent to which professional immunity protects lawyers against criminal liability for potentially offensive statements, considering the legal foundations, the criminal types applicable to crimes against honor,

153 E-mail: Tiagobritopmdb@hotmail.com

and recent interpretations by higher courts. To this end, a methodology based on a literature review was adopted, covering legal doctrines, relevant legislation, and higher court judgments. The conclusion is that, although professional immunity is fundamental to guaranteeing the autonomy and efficiency of lawyers, its protection is not absolute. The exercise of this prerogative must be guided by responsibility and compliance with legal limits, especially when there is a risk of violating the honor of third parties. Therefore, this study proposes a balanced interpretation of immunity, protecting both the professional freedom of the lawyer and the fundamental rights of the individuals involved in the judicial process.

KEYWORDS: Lawyer. Immunity. Crime.

INTRODUÇÃO

A advocacia, no Brasil, é reconhecida pela Constituição Federal de 1988 como função essencial à administração da justiça (art. 133), incumbida de garantir a efetividade da ampla defesa e do contraditório (Benfatti; Barbosa, 2021). Nesse contexto, a atuação do advogado não se restringe a simples representação processual, mas envolve também a defesa intransigente dos direitos fundamentais, muitas vezes em situações conflituosas, onde a firmeza na argumentação é condição indispensável ao exercício da profissão.

A imunidade profissional prevista ao advogado, especialmente no que tange aos crimes contra a honra, tem sido objeto de intensos debates doutrinários e jurisprudenciais. O art. 7º, §2º, da Lei 8.906/1994 (Estatuto da Advocacia e da OAB) estabelece que não constitui injúria, difamação ou desacato punível qualquer manifestação do advogado, no exercício de sua atividade, em juízo ou fora dele, resguardados os limites da urbanidade (Elias, 2024). Trata-se, portanto, de um instrumento de proteção funcional, que visa assegurar ao advogado a liberdade necessária para o pleno desempenho de sua função social, sem temor de represálias penais que comprometam sua independência.

Entretanto, a mesma norma que confere proteção levanta questionamentos relevantes acerca de seus limites, sobretudo quando confrontada com outros valores constitucionais, como a dignidade da pessoa humana e a inviolabilidade da honra (Santos, 2022). Surge, assim, a necessidade de refletir sobre a extensão dessa imunidade, suas consequências jurídicas e práticas, e os pontos de tensão que emergem entre a defesa técnica e o respeito à integridade moral das partes e demais sujeitos processuais.

O problema central desta investigação reside na seguinte indagação: até que ponto a imunidade profissional do advogado o resguarda de responsabilização penal pelos crimes contra a honra, e quais são os limites jurídicos e constitucionais dessa prerrogativa?

O objetivo central deste estudo é analisar os limites e a extensão da imunidade profissional do advogado quando este se confronta com os crimes contra a honra, sempre à luz do ordenamento jurídico brasileiro, dos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e do direito à ampla defesa.

Para atingir essa finalidade, o trabalho propõe investigar os fundamentos legais e constitucionais que embasam a imunidade profissional conferida aos advogados no desempenho de suas funções. Pretende-se examinar os tipos penais que tipificam os crimes contra a honra, avaliando suas implicações específicas nas manifestações profissionais dos advogados no exercício da advocacia. Por fim, este estudo buscará, através da análise da jurisprudência e da doutrina, identificar os limites dessa imunidade, discutindo em que circunstâncias e sob quais condições ela pode ser relativizada diante de eventuais excessos e abusos cometidos no desempenho de suas atividades.

A escolha do tema “A Imunidade Profissional do Advogado nos Crimes contra a Honra” se justifica pela relevância jurídica e social que permeia a atuação da advocacia em um Estado Democrático de Direito. A imunidade prevista no Estatuto da Advocacia e da OAB (Lei nº 8.906/1994) constitui uma garantia essencial para o exercício livre da defesa técnica, sendo imprescindível para assegurar o acesso pleno à justiça e a eficácia do contraditório e da ampla defesa.

Contudo, está prerrogativa não está livre de controvérsias, especialmente quando confrontada com outros valores constitucionais importantes, como a dignidade da pessoa humana e a proteção da honra. A intensificação da judicialização das relações sociais e o aumento dos conflitos envolvendo manifestações profissionais dos advogados, sobretudo nas redes sociais e em contextos de litígio, reforçam a necessidade de uma análise crítica dos limites dessa imunidade.

Diante desse cenário, a discussão acerca de possíveis abusos no exercício dessa prerrogativa tem ganhado destaque na jurisprudência, demandando uma investigação

teórica e prática que esclareça até onde a proteção legal ao advogado se sustenta diante de eventuais excessos. Assim, este estudo pretende contribuir para o debate jurídico ao buscar o equilíbrio entre a liberdade de atuação do advogado e a responsabilidade decorrente de suas manifestações, promovendo uma reflexão que visa não apenas à defesa das prerrogativas da advocacia, mas também à preservação dos direitos fundamentais de todos os envolvidos no processo judicial.

REFERENCIAL TEÓRICO

ADVOGACIA

A advocacia, no Brasil, transcende o caráter meramente profissional e assume uma dimensão constitucional e social de grande relevância. O art. 133 da Constituição Federal de 1988 estabelece que "o advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei". Tal dispositivo confere à advocacia o status de função essencial à justiça, posicionando-a como uma das engrenagens do Estado Democrático de Direito (Benfatti; Barbosa, 2021).

Esse reconhecimento não se limita a um enunciado retórico, mas reflete a compreensão de que, sem a atuação efetiva da advocacia, não se pode falar em realização plena da justiça. A função do advogado é assegurar a concretização do contraditório e da ampla defesa, instrumentos indispensáveis à proteção dos direitos individuais e coletivos (Coutinho; Sant'ana, 2023). Ao lado do Ministério Público e da magistratura, a advocacia integra o tripé que sustenta a ordem jurídica e garante a efetividade da cidadania.

A consagração constitucional da advocacia transcende a mera representação processual, alcançando um patamar de interesse público de suma importância. Essa proteção fundamental não apenas legitima a atuação do advogado, mas também assegura a regularidade e a integridade do sistema de justiça, impedindo que desequilíbrios de poder corroam a isonomia entre os litigantes e prejudiquem o acesso equitativo à justiça (Benfatti; Barbosa, 2021).

A relevância da advocacia enquanto função essencial à justiça reflete-se no papel mediador que o advogado desempenha entre o cidadão e o Estado. Ao intervir em disputas

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

judiciais e administrativas, o advogado se torna um verdadeiro agente de defesa dos direitos fundamentais, promovendo a proteção de valores basilares como a liberdade, a propriedade e, sobretudo, a dignidade da pessoa humana. Essa atuação não se restringe à defesa de interesses individuais, mas se estende à garantia de que o Estado atue de forma justa, equilibrada e dentro dos limites estabelecidos pelo ordenamento jurídico (Santos, 2021).

Ademais, a atuação do advogado contribui para o fortalecimento das instituições democráticas, ao promover o diálogo e o equilíbrio de forças dentro do sistema legal. Sua capacidade de traduzir normas complexas e de articular argumentos fundamentados permite que os direitos dos cidadãos sejam efetivados em um ambiente de respeito mútuo e de igualdade perante a lei. Dessa forma, a advocacia não só protege os direitos dos indivíduos, mas também sustenta a própria estrutura da justiça, funcionando como um pilar indispensável para a manutenção do Estado Democrático de Direito.

Portanto, a garantia constitucional da advocacia vai muito além dos aspectos práticos da representação legal. Ela simboliza um compromisso com a justiça social e a preservação dos direitos fundamentais, reforçando a importância da intervenção jurídica qualificada no equilíbrio das relações entre o cidadão e o poder público (Coutinho; Sant'ana, 2023). Em síntese, a atuação do advogado é imprescindível para assegurar que a justiça seja verdadeiramente acessível a todos, protegendo não apenas os interesses individuais, mas promovendo um ambiente jurídico onde a equidade e a dignidade humana sejam sempre priorizadas.

Segundo a doutrina contemporânea, o advogado é mais do que um representante de interesses privados: ele atua como garantidor da legalidade e defensor da sociedade. Ao exercer sua profissão, contribui para a realização da justiça como valor supremo do ordenamento jurídico, fortalecendo a confiança dos cidadãos nas instituições democráticas (Oliveira; Pereira, 2024).

A Lei 8.906/1994 (Estatuto da Advocacia e da OAB) regulamenta essa função, estabelecendo prerrogativas que asseguram a independência técnica e funcional do advogado. Essas prerrogativas, como o acesso irrestrito aos autos processuais, a inviolabilidade de seu escritório e a imunidade por manifestações profissionais, não são

privilégios pessoais, mas instrumentos necessários à garantia da ampla defesa e do contraditório (Benfatti; Barbosa, 2021).

O Supremo Tribunal Federal (STF) tem reiteradamente afirmado que as prerrogativas da advocacia não se destinam exclusivamente à proteção do advogado, mas sim ao cidadão que dele depende para a garantia e defesa de seus direitos. Em diversos julgados recentes, a Corte destacou que qualquer restrição indevida a essas prerrogativas acarreta prejuízos à efetividade do sistema de justiça, além de representar uma violação aos preceitos constitucionais que asseguram o amplo acesso à defesa e à proteção dos direitos fundamentais (STF, 2020).

Nesse contexto, a compreensão da advocacia vai além de uma atividade exercida em caráter privado; ela deve ser vista como uma função pública de natureza privada, dotada de independência e voltada para a promoção do interesse coletivo e a realização da justiça. Ao desempenhar seu papel, o advogado não só defende os interesses individuais de seus clientes, mas também contribui de forma decisiva para a manutenção do equilíbrio processual e para o fortalecimento das instituições democráticas.

Essa perspectiva evidencia que a proteção das prerrogativas da advocacia é, na verdade, um mecanismo de proteção do próprio Estado Democrático de Direito, ao assegurar que todos os cidadãos possam ter acesso a uma defesa técnica e qualificada. Assim, a robusta proteção conferida ao exercício da advocacia se apresenta como um elemento indispensável para garantir a imparcialidade, a justiça e o funcionamento eficaz do sistema judicial. De acordo com Santos, (2021), o reconhecimento das prerrogativas pelo STF não é apenas uma garantia para o advogado, mas um pilar que sustenta a confiança dos cidadãos no sistema de justiça ao assegurar que a defesa dos direitos individuais e coletivos seja exercida de maneira integral e sem restrições injustificadas.

Em síntese, a postura do STF reforça a necessidade de que o debate sobre as prerrogativas da advocacia seja conduzido com uma visão holística, levando em conta não só os interesses dos profissionais, mas, de forma ainda mais ampla, a proteção dos direitos e garantias de toda a sociedade. Dessa forma, a valorização e a preservação dessas prerrogativas são essenciais para a consolidação de um ambiente jurídico que promova a justiça, a igualdade e a democracia.

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

A análise central deste estudo é a imunidade profissional do advogado em relação aos crimes contra a honra, um tema que se insere em uma perspectiva mais ampla de proteção funcional à atividade advocatícia (Coutinho; Sant'ana, 2023). Essa prerrogativa não tem como objetivo proteger o advogado em sua condição pessoal, mas sim preservar a independência e a autoconfiança necessárias para que ele exerça sua função essencial à justiça com total eficácia. Ao dispor sobre essa imunidade, o ordenamento jurídico busca assegurar que o advogado possa atuar com firmeza e liberdade, sem o receio de sofrer represálias que possam prejudicar seu trabalho técnico e a defesa dos interesses de seus clientes.

No entanto, como já foi apontado, tal proteção não pode ser considerada absoluta. Caso contrário, haveria o risco de transformar a imunidade em um salvo-conduto que facilitaria práticas abusivas. O verdadeiro desafio jurídico dos tempos atuais consiste em equilibrar a necessária inviolabilidade que assegura o desempenho autônomo e irrestrito da advocacia com a proteção de outros direitos fundamentais, especialmente aqueles que garantem a honra e a dignidade da pessoa humana (Santos, 2020). Esse equilíbrio é crucial para que a função advocatícia continue a contribuir para a manutenção da justiça sem, inadvertidamente, se tornar um instrumento de impunidade ou de violação dos direitos das partes envolvidas.

Nesse sentido, a adoção de uma interpretação criteriosa e contextualizada das prerrogativas é imperativa. Os tribunais, os legisladores e os estudiosos do Direito precisam buscar, constantemente, um meio-termo que permita ao advogado exercer suas funções de forma plena, mas sempre pautada pela ética e pela responsabilidade social (STF, 2020). Essa abordagem não só reforçará a importância da atuação advocatícia como pilar do sistema democrático e do Estado de Direito, como também garantirá que a proteção conferida à advocacia não seja utilizada para justificar excessos que possam minar a confiança na justiça e o respeito aos direitos individuais fundamentais.

Portanto, a discussão sobre a imunidade profissional do advogado nos crimes contra a honra reforça a necessidade de uma proteção que, ao mesmo tempo, seja robusta o suficiente para assegurar a liberdade de atuação e flexível o bastante para impor limites quando houver risco de abusos. Esse equilíbrio delicado é, sem dúvida, um dos grandes

desafios do Direito contemporâneo, evidenciando a importância de uma atuação integrada entre poderes e da constante atualização das normas jurídicas para responder às novas demandas sociais e garantir a efetividade da justiça.

CRIMES CONTRA HONRA NO ORDENAMENTO JURÍDICO

A proteção à honra é um dos pilares fundamentais do ordenamento jurídico brasileiro, refletindo a centralidade da dignidade da pessoa humana como princípio constitucional estruturante (STJ, 2021). O Código Penal, em seus artigos 138 a 140, prevê os chamados crimes contra a honra: calúnia, difamação e injúria. Esses delitos possuem forte impacto social, especialmente em sociedades marcadas pela rápida difusão de informações e pelo protagonismo das redes sociais.

No contexto da imunidade profissional do advogado, a análise dos crimes contra a honra adquire relevância especial, uma vez que a atuação do profissional pode ser confundida, em determinadas situações, com a prática de ofensas pessoais. Assim, compreender a natureza, a classificação e as características desses crimes são essenciais para delimitar o alcance da imunidade prevista no Estatuto da Advocacia e na Constituição (Santos, 2022).

A honra é um dos bens jurídicos mais relevantes tutelados pelo ordenamento jurídico brasileiro, diretamente relacionada à dignidade da pessoa humana, fundamento do Estado Democrático de Direito (art. 1º, III, da CF/88). O Código Penal, nos artigos 138 a 140, disciplina os delitos de calúnia, difamação e injúria como meios de proteção da honra subjetiva e objetiva (Rotondaro, 2020).

No entanto, a proteção penal da honra não se restringe à simples tipificação desses crimes. Ao longo do tempo, o legislador e a jurisprudência vêm buscando ajustar a aplicação das normas às novas demandas sociais, em especial diante da massificação das comunicações digitais, do discurso de ódio e do exercício da liberdade de expressão em ambientes de litígio.

Assim, a análise da proteção penal da honra deve considerar não apenas o texto legal, mas também sua interpretação sistemática, seus limites constitucionais e suas evoluções jurisprudenciais recentes (STJ, 2022).

O Código Penal de 1940 atribuiu à honra um status de bem jurídico de extrema importância, incluindo-a no Título I da Parte Especial, que versa sobre os crimes contra a pessoa. Essa disposição normativa evidencia o reconhecimento de que, mesmo sendo um bem de natureza imaterial, a honra é um componente fundamental para a plena realização e expressão da personalidade humana, conforme argumenta Santos (2022).

Nos artigos 138 a 140 desse código, encontram-se os dispositivos que tipificam os delitos contra a honra, definindo três categorias essenciais: calúnia, difamação e injúria. Além desses tipos básicos, o dispositivo penal também contempla causas especiais de agravamento e situações qualificadas, como exemplificado pela previsão da injúria racial, estabelecida no art. 140, §3º. Tais previsões demonstram o caráter multifacetado dos crimes contra a honra, enfatizando tanto a gravidade quanto as diversas nuances inerentes à proteção da dignidade individual.

Adicionalmente, o ordenamento penal dispõe de mecanismos que visam mitigar a rigidez da tipificação desses crimes, ao estabelecer exceções como a exceção da verdade, que permite a comprovação de fatos como meio de afastamento do ilícito, bem como a possibilidade de perdão judicial. Esse conjunto normativo é especialmente relevante no que diz respeito ao exercício profissional do advogado, pois integra dispositivos que podem se relacionar diretamente com as prerrogativas e imunidades no contexto de manifestações desempenhadas no exercício da advocacia (Elias, 2024).

Em suma, a estrutura do Código Penal não apenas consolida a proteção da honra como um valor imprescindível da personalidade humana, mas também cria um equilíbrio complexo entre a rigidez da norma penal e as necessidades de interpretação flexível frente a situações concretas, especialmente na interface com o direito de defesa e a atuação profissional do advogado. Esse equilíbrio é crucial para garantir que a proteção da honra não seja comprometida pelo uso indevido de prerrogativas, promovendo assim uma justiça mais equilibrada e sintonizada com os valores fundamentais do Estado Democrático de Direito.

Importante ressaltar que, diferentemente de outros bens jurídicos, como patrimônio ou integridade física, a honra apresenta forte carga subjetiva, o que torna sua proteção penal mais complexa e exige um equilíbrio constante com a liberdade de expressão e o interesse público na informação.

IMUNIDADE PROFISSIONAL DO ADVOGADO

A imunidade profissional do advogado representa uma das garantias mais significativas asseguradas para o exercício da advocacia no Brasil. Trata-se de um instrumento jurídico-constitucional destinado a proteger a liberdade de atuação do advogado, assegurando que sua postura combativa e crítica, indispensável à defesa dos interesses de seus clientes, não seja cerceada por eventuais riscos de responsabilização criminal, particularmente no que diz respeito aos crimes contra a honra (Elias, 2024).

Esse mecanismo de proteção transcende o conceito de privilégio individual, consagrando-se como um direito institucional que visa resguardar não apenas o próprio advogado, mas, de forma mais abrangente, o pleno exercício da defesa – elemento essencial e seguro para o funcionamento do sistema de justiça. Assim, a imunidade profissional fortalece a capacidade do advogado de atuar de maneira autônoma e irrestrita, funcionando como um pilar que assegura a realização efetiva do direito à ampla defesa, um dos fundamentos basilares do Estado Democrático de Direito (Santos, 2022).

Essa prerrogativa se revela como um instrumento imprescindível para a garantia do equilíbrio na dinâmica processual, ao permitir que o advogado exerça sua função sem as pressões e limitações que poderiam ser impostas por uma interpretação excessivamente punitiva do ordenamento jurídico. Dessa forma, a proteção conferida pela imunidade profissional não só preserva a integridade das atuações do advogado, mas também assegura que a defesa técnica e a representação dos cidadãos sejam realizadas com o rigor e a independência necessários para a manutenção da justiça e da sociedade democrática.

A imunidade, portanto, não deve ser compreendida como impunidade ou salvo-conduto absoluto. Pelo contrário, ela possui limites claramente definidos pelo

ordenamento jurídico, harmonizando-se com outros princípios constitucionais, como a dignidade da pessoa humana, a proteção da honra e a liberdade de expressão.

Nos últimos anos, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) tem defendido ativamente a necessidade de alterações legislativas que visem ampliar a proteção da imunidade profissional do advogado. A entidade sustenta que as manifestações realizadas no exercício da advocacia, inclusive aquelas que poderiam ser qualificadas como crimes contra a honra, devem ser apreciadas dentro do contexto específico da causa que se defende. Segundo essa perspectiva, excluir a ressalva relacionada a esses crimes permitiria uma proteção mais robusta ao advogado, evitando que sua atuação seja indevidamente penalizada por críticas ou manifestações que, de fato, se inserem no âmbito do debate jurídico e na defesa dos interesses de seus clientes (Rotondaro, 2020).

Nesse sentido, o Projeto de Lei nº 4.254/2019, atualmente em tramitação no Congresso Nacional, propõe modificar a redação do Estatuto da Advocacia para fortalecer a inviolabilidade no exercício da profissão, aproximando-a, em certos aspectos, das prerrogativas concedidas aos parlamentares. Essa reforma legislativa tem como principal objetivo proporcionar ao advogado uma segurança jurídica maior, permitindo que ele exerça sua função com a devida autonomia e liberdade de manifestação, sem o receio de sofrer retaliações penais decorrentes de manifestações que estejam diretamente relacionadas à defesa de seus constituídos.

Contudo, a proposta não deixa de gerar controvérsia e um debate acalorado entre diversos setores da sociedade. Juristas, parlamentares e representantes da sociedade civil manifestam opiniões divergentes sobre os potenciais impactos dessa mudança. Enquanto alguns argumentam que a ampliação da imunidade profissional poderia, de fato, assegurar uma atuação mais eficaz e sem inibições dos advogados, outros temem que tal medida possa criar um ambiente propício ao abuso, elevando o risco de impunidade em situações em que a prática de condutas desmedidas possa ferir a honra e a integridade das partes envolvidas (OAB, 2024).

Assim, o Projeto de Lei nº 4.254/2019 se apresenta como um ponto de convergência para um debate mais amplo sobre a necessidade de equilibrar, de forma criteriosa, a proteção das prerrogativas essenciais ao exercício da advocacia com a

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

preservação dos direitos fundamentais e da dignidade dos cidadãos (OAB, 2024). Essa discussão revela a complexidade de se ajustar a legislação às demandas contemporâneas, onde a busca por segurança jurídica se faz indispensável, mas deve sempre ser ponderada com a prevenção de possíveis excessos que possam comprometer a própria justiça e os valores democráticos.

A jurisprudência dos tribunais superiores tem reforçado que a imunidade profissional deve ser interpretada de forma restritiva, não servindo como escudo para agressões verbais ou acusações infundadas. O STJ, por exemplo, já decidiu que o advogado pode ser responsabilizado por injúria e difamação quando suas manifestações ultrapassam os limites da causa e se configuram como ataques pessoais (STJ, HC 512.434/SP, 2019).

Entretanto, em outros precedentes, a Corte reconheceu a incidência da imunidade quando as manifestações foram realizadas no exercício regular da defesa e guardaram pertinência com a discussão processual (STJ, RHC 122.431/RS, 2020).

METODOLOGIA

Esta pesquisa utiliza a revisão de literatura como principal abordagem metodológica, permitindo uma análise crítica e profunda dos aspectos jurídicos relacionados à imunidade profissional do advogado no contexto dos crimes contra a honra. Para alcançar esse objetivo, o estudo se pauta em uma exaustiva coleta, seleção e análise de fontes acadêmicas e jurídicas, englobando obras doutrinárias, artigos científicos, legislações específicas e decisões jurisprudenciais pertinentes.

Entre os dispositivos legais que fundamentam a imunidade do advogado, destaca-se, de forma preeminente, o artigo 7º, §2º, do Estatuto da Advocacia (Lei nº 8.906/1994). Este dispositivo, integrado ao conjunto de normas constitucionais e penais correlatas, configura o alicerce normativo sobre o qual repousa a proteção conferida ao profissional no exercício de suas funções.

O estudo propõe não apenas identificar e explicar os fundamentos teóricos e jurídicos que amparam essa prerrogativa, mas também delimitar seus contornos quando

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

confrontada com outros valores essenciais, tais como a dignidade da pessoa humana e a proteção à honra. Essa delimitação é crucial para compreender como a imunidade do advogado pode ser preservada sem que se comprometa outros direitos fundamentais.

A investigação amplia o escopo da análise ao considerar o contexto contemporâneo, onde as transformações legislativas e as decisões judiciais recentes exercem papel determinante na reinterpretação e na evolução do entendimento jurídico sobre o tema. Em um cenário marcado por debates intensos, chama a atenção o Projeto de Lei nº 4.254/2019, que propõe modificações significativas na regulação das prerrogativas profissionais dos advogados, e as decisões recentes tanto do Supremo Tribunal Federal (STF) quanto do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Essas fontes jurídicas atuais possibilitam a identificação de nuances que podem indicar uma possível flexibilização ou mesmo reavaliação dos limites históricos da imunidade profissional.

O estudo se propõe a explorar essas discussões e a avaliar as implicações práticas e teóricas decorrentes dos recentes debates legislativos e das interpretações judiciais emergentes. A análise crítica desses elementos busca não apenas situar a imunidade no contexto do ordenamento jurídico tradicional, mas também desenhar perspectivas sobre como essa prerrogativa poderá se ajustar às novas demandas e desafios impostos pela evolução social, tecnológica e jurídica.

Assim, a pesquisa contribui para um entendimento mais abrangente e contextualizado, enfocando o equilíbrio delicado entre a proteção necessária aos profissionais da advocacia e a garantia dos direitos fundamentais de todos os cidadãos envolvidos no processo judicial.

A abordagem qualitativa adotada, de caráter descritivo e exploratório, permite uma reflexão crítica aprofundada, promovendo a articulação entre teoria e prática. Assim, o estudo não só revela o alcance da proteção conferida ao advogado, mas também discute as controvérsias e desafios emergentes, propondo uma reflexão que visa contribuir para um equilíbrio entre a liberdade de atuação do advogado e a preservação dos direitos fundamentais dos indivíduos envolvidos nos processos judiciais.

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise dos textos legislativos, doutrinários e jurisprudenciais evidencia que a imunidade profissional do advogado é uma prerrogativa indispensável para o pleno exercício da defesa técnica, garantindo a liberdade de expressão necessária para o desempenho de suas funções, tanto em juízo quanto fora dele. Conforme estabelecido pelo artigo 7º, §2º, da Lei nº 8.906/1994, essa imunidade protege as manifestações realizadas no exercício da advocacia, desde que observados os limites do decoro e da urbanidade, conforme sublinha Elias (2024).

Contudo, o estudo revela ainda que essa proteção não possui caráter absoluto. A doutrina predominante, juntamente com o entendimento consolidado nos tribunais superiores, notadamente pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), tem reiteradamente afirmado que a imunidade do advogado não se estende à responsabilização penal quando suas manifestações ultrapassam os limites da causa ou se transformam em ataques pessoais. Esse posicionamento reforça o princípio da dignidade da pessoa humana, previsto no art. 1º, III, da Constituição Federal, o qual permanece inviolável e não pode ser relativizado em nome de prerrogativas profissionais, como destacado por Santos (2022).

A interpretação da imunidade profissional, considerando a jurisprudência mais recente, vem adotando uma postura mais cautelosa e restritiva. Por exemplo, a decisão no RHC 122.431/RS evidencia que o direito à imunidade é plenamente reconhecido quando as manifestações do advogado mantêm uma conexão direta e relevante com o objeto da causa e são efetuadas no contexto da defesa legítima do cliente. Nesse cenário, a imunidade atua como um mecanismo vital para resguardar o exercício da advocacia, permitindo que o profissional se manifeste com liberdade sem comprometer a própria defesa do jurisdicionado.

Entretanto, a abordagem dos tribunais também deixa claro que essa proteção não é absoluta. Em casos como o do HC 512.434/SP, observou-se que a imunidade não se aplica quando as declarações do advogado extrapolam os limites da defesa, manifestando-se de forma abusiva ou desrespeitosa e, assim, ferindo a honra da parte contrária. Nesses casos, a atuação do advogado pode configurar responsabilidade penal, demonstrando que,

embora necessária, a imunidade deve ser acompanhada de um comportamento ético e responsável.

Esse contraste nas interpretações ressalta a imperiosa necessidade de se encontrar um equilíbrio delicado entre proteger o livre exercício da advocacia e garantir a preservação dos direitos fundamentais. Por meio desse equilíbrio, é possível assegurar que os advogados possam desempenhar suas funções com autonomia e eficácia, ao mesmo tempo em que se evita o uso abusivo de suas prerrogativas, que poderia resultar em danos irreparáveis à honra e à dignidade dos demais sujeitos processuais.

Em síntese, a análise dos recentes julgados evidencia que a proteção conferida pela imunidade profissional deve ser sopesada cuidadosamente, exigindo uma contínua avaliação tanto por parte dos tribunais quanto dos operadores do direito. Esse processo de ponderação visa manter a integridade da função advocatícia e a proteção do cliente, sem descurar dos limites impostos pela ordem jurídica, em especial no que diz respeito ao respeito e à preservação dos direitos fundamentais de todas as partes envolvidas.

Embora a imunidade profissional seja indispensável para garantir que o advogado exerça suas funções de forma eficiente e autônoma, essa prerrogativa encontra seus limites na própria estrutura normativa do ordenamento jurídico. Esse sistema busca, de maneira contínua, harmonizar o direito de defesa com os demais princípios constitucionais, de modo que a proteção conferida ao exercício da advocacia coexista equilibradamente com os direitos fundamentais das partes processuais.

À medida que o cenário jurídico se torna mais dinâmico e os desafios contemporâneos surgem, a análise rigorosa e constante das decisões judiciais e dos debates doutrinários revela-se indispensável para um entendimento mais aprofundado desse instituto. Cada nova interpretação ou reforma legislativa contribui para ajustar a imunidade profissional às demandas atuais, permitindo que ela responda tanto aos avanços do Direito quanto às transformações sociais.

Essa evolução dinâmica não somente enriquece o debate teórico, mas também assegura uma aplicação prática mais justa e equilibrada, que reverencia a autonomia do advogado e, simultaneamente, protege os direitos e a dignidade de todos os envolvidos no processo. Dessa forma, a contínua reavaliação e o diálogo entre os operadores do

Direito promovem um ambiente em que as garantias funcionais do profissional da advocacia se adaptam às exigências contemporâneas, mantendo, assim, um equilíbrio indispensável entre a eficiência da defesa e a preservação dos direitos fundamentais, essenciais para a eficácia e legitimidade do sistema de justiça.

O Projeto de Lei nº 4.254/2019, atualmente em tramitação no Congresso Nacional, propõe uma ampliação das prerrogativas dos advogados ao retirar a ressalva que atualmente limita a imunidade em casos de crimes contra a honra. Essa proposta tem fomentado debates acalorados entre os operadores do direito, dividindo opiniões sobre os riscos de se criar um cenário de impunidade que possa comprometer a integridade moral das partes envolvidas nos processos judiciais, conforme apontam autores como Rotondaro (2020) e a OAB/RJ (2024).

Nesse contexto, a análise doutrinária contribui significativamente para o debate, ressaltando que a imunidade profissional deve ser interpretada como uma garantia institucional voltada à proteção da função exercida pelo advogado, e não como um direito pessoal incondicional.

Segundo Coutinho e Sant'Anna (2023), o principal objetivo dessa prerrogativa é assegurar que a advocacia possa desempenhar seu papel fundamental de garantir o acesso à justiça e a ampla defesa dos cidadãos. Dessa forma, qualquer interpretação que conduza à impunidade frente a abusos no exercício da profissão não somente fragiliza essa garantia institucional, mas também compromete o próprio funcionamento e a credibilidade do sistema de justiça.

Em síntese, o debate suscitado pelo Projeto de Lei nº 4.254/2019 evidencia uma tensão intrínseca entre a necessidade de preservar as prerrogativas fundamentais à atividade advocatícia e a imperiosa exigência de manter mecanismos que coíbam condutas abusivas, as quais possam afetar a honra e a integridade das pessoas envolvidas. Segundo entendimentos destacados pelo STJ (2022), o desafio consiste em assegurar que o exercício da advocacia se realize de forma autônoma e irrestrita, sem abrir margem para excessos que possam causar prejuízos aos direitos fundamentais das partes no processo.

Essa discussão sublinha a importância de se buscar, de maneira contínua e crítica, um equilíbrio onde a proteção conferida à função do advogado não se sobreponha aos

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

mecanismos de responsabilização necessários para preservar a dignidade e a integridade das pessoas. A interpretação das imunidades previstas no ordenamento jurídico deve ser realizada de forma cautelosa e contextualizada, de modo a reconhecer que, embora sejam essenciais para garantir o amplo acesso à justiça e a eficácia do contraditório, elas não podem ser utilizadas como escudo para práticas que ferem os direitos de terceiros.

Portanto, o debate em torno do projeto legislativo reforça a necessidade de um olhar multidimensional, onde o respeito às garantias funcionais do advogado dialoga harmoniosamente com a proteção dos direitos dos demais sujeitos do processo. Essa perspectiva integradora é crucial para a consolidação de um sistema jurídico que, ao mesmo tempo em que aposta na defesa irrestrita e autônoma do profissional, assegure a manutenção dos valores basilares da dignidade humana e da justiça equitativa.

Benfatti e Barbosa (2021) argumentam que reduzir as prerrogativas da advocacia pode criar um ambiente de intimidação que restringe a livre e combativa atuação do advogado, elemento crucial para assegurar a paridade de armas no processo judicial. Esse argumento reforça a necessidade de encontrar um equilíbrio delicado entre o respeito à função advocatícia e a proteção dos direitos fundamentais dos demais sujeitos processuais.

A partir da análise da literatura jurídica e das decisões judiciais, torna-se evidente que a imunidade profissional do advogado deve ser exercida com responsabilidade e discernimento. Embora essa garantia seja essencial para que o advogado possa desempenhar seu papel de defesa, ela não deve ser utilizada como um escudo para práticas que resultem em delitos contra a honra. Em outras palavras, enquanto o direito de atuar livremente é fundamental para o bom funcionamento do sistema de justiça, o seu uso deve ser sempre compatível com a proteção dos demais direitos fundamentais, como a honra e a dignidade das pessoas.

O desafio contemporâneo reside em garantir uma proteção que permita a continuidade e a integridade da atividade advocatícia, sem, contudo, abrir margem para excessos que possam comprometer a imagem ou a integridade dos envolvidos nos processos judiciais (Benfatti; Barbosa, 2021). Essa tensão constante entre a proteção das prerrogativas dos advogados e a salvaguarda dos direitos fundamentais impõe uma

interpretação meticulosa e permanente por parte dos tribunais, dos legisladores e da própria doutrina jurídica.

É imprescindível que essa interpretação encontre um equilíbrio delicado entre a liberdade de expressão inerente ao exercício profissional e a necessidade de responsabilização jurídica em situações de abusos ou excessos. Tal equilíbrio deve levar em consideração que a inviolabilidade das manifestações no âmbito do exercício da advocacia é essencial para a plena defesa dos interesses dos cidadãos, mas não pode ser utilizada como uma ferramenta para justificar condutas que violem a honra ou a dignidade de terceiros.

Para Oliveira e Pereira (2024), a criação e a aplicação de uma proteção funcional se fazem necessárias para que a advocacia continue a desempenhar seu papel de garantidora do contraditório e da ampla defesa, sem descurar dos valores democráticos e dos princípios constitucionais que asseguram a proteção dos direitos fundamentais. Essa proteção deve ser constantemente revisada e ajustada, de modo a responder às transformações sociais e jurídicas, mantendo sempre a integridade do sistema de justiça e impedindo que o exercício da advocacia se transforme em instrumento de impunidade ou abuso.

Em síntese, o debate atual evidencia que o uso da imunidade profissional deve sempre estar acompanhado de uma postura de responsabilidade e moderação. Dessa forma, o sistema jurídico busca não só preservar a função essencial do advogado e garantir o acesso à ampla defesa, mas também proteger os direitos e a dignidade daqueles que são parte do processo, promovendo um ambiente judiciário equilibrado e justo para todos.

CONCLUSÃO

A análise teórica, legislativa e jurisprudencial realizada neste estudo conduz à conclusão de que a imunidade profissional do advogado, especialmente no âmbito dos crimes contra a honra, constitui uma prerrogativa indispensável para garantir o pleno exercício da defesa técnica em um Estado Democrático de Direito. Preconizada pelo artigo 7º, §2º, do Estatuto da Advocacia, essa proteção objetiva assegurar a liberdade de

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

manifestação do advogado no desempenho de suas funções, blindando-o contra eventuais represálias penais que possam comprometer sua autonomia e eficácia no exercício profissional.

No entanto, a pesquisa evidencia que essa prerrogativa não é absoluta. O ordenamento jurídico brasileiro, embora valorize e reconheça a importância da advocacia como instrumento essencial para a defesa dos direitos dos cidadãos, também impõe limites rigorosos à atuação do advogado.

Tais limites se manifestam quando a manifestação profissional ultrapassa os parâmetros do respeito, da urbanidade e da pertinência em relação ao objeto processual. Princípios constitucionais como a dignidade da pessoa humana, a proteção da honra e o equilíbrio processual se apresentam como contrapesos necessários, de modo que a liberdade de atuação não se transforme em um escudo para práticas abusivas ou excessos que possam prejudicar a integridade dos envolvidos.

Decisões recentes do Superior Tribunal de Justiça (STJ) reforçam essa interpretação, distinguindo claramente os casos em que a imunidade se aplica daqueles em que o advogado deverá responder por condutas que extrapolem os limites éticos e jurídicos. Dessa forma, mesmo que o advogado atue de maneira combativa e determinada em defesa de seus constituídos, é imperativo que sua postura esteja sempre ancorada em princípios de ética e responsabilidade, evitando a utilização da imunidade como justificativa para ataques pessoais ou manifestações injuriosas que careçam de relevância jurídica.

Ademais, os debates legislativos, principalmente em torno do Projeto de Lei nº 4.254/2019, evidenciam a atualidade e a complexidade do tema. Tal projeto, ao propor a ampliação das prerrogativas da advocacia ao excluir a ressalva relativa aos crimes contra a honra, ressalta a necessidade de uma análise equilibrada que, por um lado, fortaleça a proteção essencial do advogado e, por outro, previna o estabelecimento de brechas que possam facilitar práticas abusivas prejudiciais à honra e aos direitos fundamentais dos demais sujeitos processuais. Assim, a proposta legislativa deve ser avaliada com cautela, pois um ajuste desmesurado poderia afetar a harmonia entre a garantia da liberdade profissional e a responsabilização adequada em casos de condutas excessivas.

Em conclusão, o desafio contemporâneo reside em preservar o núcleo essencial da imunidade profissional, garantindo que o advogado possa exercer sua função com a devida liberdade e autonomia, sem comprometer os direitos e a dignidade dos cidadãos.

O equilíbrio entre prerrogativas e responsabilidades é, portanto, imprescindível para a consolidação de uma advocacia que seja ética, comprometida com os valores democráticos e capaz de contribuir de forma robusta para a efetivação da justiça. Essa harmonia entre proteção e responsabilidade não só fortalece o sistema jurídico, mas também reafirma o compromisso com um processo judicial que respeite a integridade de todas as partes envolvidas.

REFERÊNCIAS

BENFATTI, Fabio Fernandes Neves; BARBOSA, Leonardo Caianelo. A publicidade no exercício da advocacia. ***Revista Eletrônica da Faculdade de Direito de Franca***, v. 16, n. 1, 2021. Disponível em: https://www.revista.direitofranca.br/index.php/refdf/article/download/1193/pdf/4354. Acesso em: 5 set. 2025.

COUTINHO, Luiza Leite Cabral Loureiro; SANT'ANNA, Leonardo da Silva. A responsabilidade civil e ética de advogados(as) que atuam como influenciadores(as) digitais. ***Revista de Direito Brasileira***, Florianópolis, v. 35, n. 13, p. 349–368, mai./ago. 2023. Disponível em: https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/download/7531/7014/28660. Acesso em: 5 set. 2025.

ELIAS, Cristiano. O que ocorreu com a imunidade profissional do advogado? ***Ratio Juris (Pouso Alegre. Online)***, v. 7, n. 1, 15 jul. 2024. Disponível em: https://www.fdsm.edu.br/revistagraduacao/index.php/revistagraduacao/article/view/261. Acesso em: 6 set. 2025.

OAB/RJ. ***Manual de Prerrogativas da Advocacia*** — imunidade profissional e crimes contra a honra. Rio de Janeiro: OAB/RJ, 2024. Disponível em: https://www.oabrj.org.br/sites/default/files/manual_prerrogativas.pdf. Acesso em: 5 set. 2025.

OLIVEIRA, João Euclides Lira Silva de; PEREIRA, João Dantas. Provimento 205/2021: inovações e implicações para o marketing jurídico digital. ***Revista Foco*****, v.** 17, n. 8, p. 1–31, 2024. DOI: 10.54751/revistafoco.v17n8-038. Disponível em: https://ojs.focopublicacoes.com.br/foco/article/download/5845/4243/13561. Acesso em: 5 set. 2025.

ROTONDARO, Matheus Barbosa. Imunidade profissional do advogado e os crimes contra a honra: alcance e limites. ***Trabalho de Conclusão – EMERJ***, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: https://emerj.tjrj.jus.br/files/pages/paginas/trabalhos_conclusao/1semestre2020/pdf/MatheusBarbosaRotondaro.pdf. Acesso em: 6 set. 2025.

SANTOS, Marcus Gouveia dos. A advocacia pública como instituição essencial ao Estado de Direito Democrático e Social. ***Revista Jurídica Luso-Brasileira (RJLB)***, ano 7, n. 1, p. 775–804, 2021. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2021/1/2021_01_0775_0804.pdf. Acesso em: 6 set. 2025.

SANTOS, Rafael Bicalho dos. A responsabilidade civil das partes e dos advogados: limites à liberdade de expressão e a imunidade profissional. ***Civilística.com***, v. 11, n. 3, 2022. Disponível em: https://civilistica.emnuvens.com.br/redc/article/download/834/661. Acesso em: 8 set. 2025.

STF. **Liberdade de expressão e proteção da honra no julgamento da ADPF 130.** Supremo Tribunal Federal, Brasília, 2020. Disponível em: http://www.stf.jus.br. Acesso em: 4 set. 2025.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). **Pesquisa Pronta destaca imunidade dos advogados nos crimes contra a honra.** Brasília, 20 out. 2021. Disponível em: https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/20102021-Pesquisa-Pronta-destaca-imunidade-dos-advogados-nos-crimes-contra-a-honra.aspx. Acesso em: 5 set. 2025.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). **Imunidade profissional do advogado não cobre excessos e pode gerar responsabilização.** Brasília, 13 maio 2022. Disponível em: https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/13052022-Excessos-do-advogado-nao-sao-cobertos-pela-imunidade-profissional-e-podem-gerar-responsabilizacao.aspx. Acesso em: 6 set. 2025.

STJ. HC 512.434/SP. **Superior Tribunal de Justiça**, Brasília, 2019. Disponível em: http://www.stj.jus.br. Acesso em: 4 set. 2025.

STJ. RHC 122.431/RS. **Superior Tribunal de Justiça**, Brasília, 2020. Disponível em: http://www.stj.jus.br. Acesso em: 4 set. 2025.

E-BOOK REFLEXÕES SOBRE OS DIREITOS HUMANOS TRABALHISTAS E FUNDAMENTAIS
1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

CAPÍTULO XI

A NECESSIDADE DO CONECIMENTO INTERPRETATIVO PARA INTERAGIR DENTRO DA ESFERA JURÍDICA - RETORICA E A HERMENÊUTICA NO CONTEXTO DE INSTITUCIONAL

Ana Tereza Bento Vieira[154].

DOI-CAPÍTULO: 10.47538/AC-2025.81-11

RESUMO: Este artigo possui colocações expostas por doutrinadores sobre a necessidade de um conhecimento mais aprimorado sobre a retórica argumentativa e a hermenêutica jurídica. Discorrendo sobre os fatores que norteiam o que seria o princípio da sentença, na mesma medida que elenca o que seria a justiça, compreender questões elencado em um texto jurídico, essenciais para o operador do direito, observando o que seria a hermenêutica jurídica em seus conceitos, regras e estruturas próprias, contrapondo com as interpretação da normatização da lei. Salienta a dificuldade que permeia a complexidade do tema e o seu domínio, decorrente de mudanças em tempos anteriores até os dias atuais.

PALAVRAS-CHAVE: Hermenêutica Jurídica. Retorica. Ações.

THE NEED FOR INTERPRETIVE KNOWLEDGE TO INTERACT WITHIN THE LEGAL SPHERE - RHETORIC AND HERMENEUTICS IN THE INSTITUTIONAL CONTEXT

ABSTRACT: This article has expositions exposed by doctrinaires about the need for a better knowledge on argumentative rhetoric and legal hermeneutics. Discussing the factors that guide what would be the principle of the sentence, to the same extent that it would include what would be justice, understand issues listed in a legal text, essential for the operator of law. Observing what would be legal hermeneutics in its concepts, its own rules and structures, as opposed to the interpretation of the normalization of the law. It emphasizes the difficulty that permeates the complexity of the theme and its dominance, due to changes in previous times until the present day.

KEYWORDS: Legal Hermeneutics. Rhetoric. Actions.

INTRODUÇÃO

Este artigo tem como finalidade explanar muitas dificuldades apresentadas ao interpretar as leis e a grande incidência das decisões baseadas ao populismo jurídico, onde

154 E-mail: annaterezabvdemoraes@gmail.com

há grandeza inócua entre a racionalidade do pedir e a acedência fática e normativa do fato ou ato que a gera.

Tal assertiva discorre sobre a preocupação da necessidade do saber ético da preleção jurídica, todavia provada por conhecimento da real virtude da justiça e do conceito do direito. Usando do conceito da hermenêutica[155], no qual apresenta em sua semântica um processo dinâmico, pulsante e ininterrupto, devido sua metodologia, a sistematização dos processos e a legitima expressões do direito.

ORIGEM DA RETORICA E DA HERMENÊUTICA JURÍDICA

A retorica[156] é uma invenção grega como ensinamento distinto, independente dos conteúdos que possibilitam defender qualquer causa ou qualquer tese, com o passar dos tempos torne-se algo que capaz de trazer uma reflexão com a finalidade a compreensão.

Nasceu na Sicília grega por volta de 465, após a expulsão dos tiranos, com finalidades jurídicas para sanar conflitos jurídicos decorrentes de questões de bens, oferecendo assim aos litigantes um meio de defender sua causa. Dada a não existência, até então de advogados um discípulo de Empédocles, chamado Corax, elencou uma coletânea de preceitos práticos para que o indivíduo pudesse recorrer à justiça.

Reboul (2004, p. 02) ainda afirma que outra questão sobre a retorica está no seu objetivo, que não está apenas em convencer a parte adversaria, mas uma terceira parte, o tribunal. Cabendo ao advogado a função tornar válida a causa de seu cliente, para lhe dar todas as oportunidades.

Como a retorica[157], a hermenêutica é de origem grega, a palavra hermenêutica é derivada do nome de Hermes, filho de Zeus, que era incumbido de levar as mensagens dos deuses aos mortais. Cabendo, assim a ele criar uma escrita e linguagem capaz de aprimorar a comunicação entre eles.

155 FRIEDE, Reis. Ciência do Direito, norma, Interpretação e Hermenêutica Jurídica. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2002, p. 154.
156 REBOUL, Oliveir, 1925 – introdução à retórica: tradução Ivone Castilho Benedetti, São Paulo : editora Martins fontes, 2004.
157 SOARES, R. M. F. Hermenêutica e Interpretação Jurídica - 3ª Ed. 2017, Saraiva.

Decorrendo da premissa de linguagem e comunicação, a hermenêutica pode ser vista como um regra interpretativa assim como ciência que abrange tanto os princípios jurídicos como classifica os acontecimentos.

Suas técnicas e metodológicas, são fundamentais para o estudo do direito. Como afirma Reboul (2004) sobre a necessidade da parceria efetiva e primordial existente entre a retorica e a hermenêutica

> Por ser a arte de persuadir pelo discurso é notório observar que o discurso não é um fato isolado, mas que necessita daquele que fala ou escreve, e da existência de um trabalho interpretativo, ou seja, de uma hermenêutica para compreender o discurso do outro, seja este discurso na figura de manifestou latente, captando as intenções do outro e sabendo desvencilhar dos objetivos alheios aos seu (Reboul, 2004, p. 11).

Segundo Reboul [...] não se ensina a retorica como arte de produzir discursos, mas como arte de interpretá-los, já a hermenêutica deve ser vista como uma arte que visa a produzir uma compreensão.

A NECESSIDADE DO CONHECIMENTO INTERPRETATIVO PARA INTERAGIR DENTRO DA ESFERA JURIDICA

Vivemos em um mundo onde todos se acham detentores de saberes, e que interagem com o que não possuem domínio como se fosse algo pragmático e solúvel, esquecendo que existem certas coisas que necessitam de uma lógica interpretativa, que servem para evitar colocações desconexas da realidade vigente.

O domínio da retorica jurídica são atributos de suma importância para o jurista, assim como para o neófito jurista, transmitindo toda facúndia argumentativa e uma propriedade discursiva repleta de destreza.

Reboul (2004) enfatiza que toda norma jurídica deve ser aplicada em razão do todo do sistema jurídico vigente, e não depende da interpretação de cada um, ela deve estar ligada aos mandamentos legais de uma sociedade.

Em todo âmbito jurídico as aspectos processuais e a dialética faz com que haja êxito nas decisões, e assim como em todo desenrolar das situações diárias de maneira

estruturada, baseando na tutela jurisdicional, conferindo por intermédio das complexidades das leis e doutrinas.

A pujança argumentativa não se submete somente de argumentos distintos, mas na conjuntura do discurso. O ajuntamento[158] presente no indivíduo e sua conduta a argumentativa, presumi da conexão entre o discursante e o conteúdo por ele produzido, assim a pessoalidade está aglutinada no ato discursivo.

Objetivando a inclusão de juízos de mérito no âmbito racional, por consequência a coerência da argumentação com a coerência de valores, tornando assim uma coerência legitima.

Segundo Hans Kelsen 1998[159] [...] "uma ação, quando exprime palavras faladas ou escritas, possui condições próprias de mostrar ou referenciar algo sobre sua interpretação jurídica".

Visto isso, encontramos uma particularidade do material ofertado ao conhecimento jurídico. O preparo do discursador jurídico será o diferencial para emissão da mensagem.

De acordo com Perelman (2004)

> [...] Reestruturar a reflexão jurídica contemporânea desassociada do pensar positivista e demonstrar que o executar das leis ao emitir sua decisão não deve apegar-se unicamente à literalidade da norma, mas carece refletir nos fatos juntamente com a conjuntura possível de valoração.

A HARMONIA JURÍDICA

A harmonia jurídica diferencia-se das outras delongas dialética e argumentativas, cabendo ao magistrado possuir um olhar mais preciso caso a caso, para que haja decisões justas e plausíveis. Salienta-se que no contexto jurídico, os primórdios estão na fundamentação criteriosa e com valores morais em suas decisões, ou seja,

158 PERELMAN, Chaïm. Lógica jurídica. Trad Vergínia K. Pupi. 2ª ed., São Paulo: Martins Fontes, 2004.
159 KELSEN, Hans, 1881-1973. Teoria pura do direito / Hans Kelsen ; [tradução João Baptista Machado]. 6ª ed. - São Paulo : Martins Fontes, 1998.

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

racionalizando, explorando todas as hipóteses possíveis, até encontrar uma decisão concisa.

As decisões[160] não se reduzem a esquemas ou cálculos matemáticos, nem muito menos, ocorre como um processo de Lógica formal, postos os fatos e a lei se sucede sistematicamente à mesma conclusão e está entrelaçada a ética.

Na medida em que a possa efetivar uma interação sadia e que respeite a dignidade da pessoa humana, do dentro de regime democrático, e de valores essenciais a uma sociedade pluralista.

Uma lei pode possuir mais de uma interpretação, não sendo coerente afirmar que há uma única solução correta, podendo possuir outras vertentes para compreensão, mas na proporção em que apenas sejam possíveis na lei a aplicar, tendo igualmente valor, tornando uma interpretação dá o direito positivo no ato do órgão mantedor do direito.

Para Ferraz[161] (2003) para interpretar a dialética do direito há necessidade de apropriar-se de vocábulo mais técnico que seja flexível e não totalmente independente, pois em muitos casos está ligado ao senso comum e assim passível de dúvidas que vão emergindo de acordo com as pressões sobre o fato que o precede.

MEIO INTERPRETATIVO PARA A CLASSIFICAÇÃO DAS ESPÉCIES

Saber conhecer o espírito[162] é uma ciência moral e por isso designa-se aos homens e seu dinamismo, consequentemente, em princípios hermenêuticos a trajeto entre a compreender e interpretar direciona à busca da verdade.

A interpretação[163] da lei causada pela Ciência Jurídica apresenta a prerrogativa de regular as múltiplas interpretações que alça norma jurídica, com uma determinação cognitiva das normas jurídicas.

160 REALE, M. Lições preliminares de direito. 22 ed. São Paulo: Saraiva, 1995.
161 FERRAZ J. Tercio Sampaio, Introdução ao estudo de direito: técnica, decisão e dominação 4edição Atlas 2003.
162 GADAMER, Hans-Georg Hermenêutica em retrospectiva. Tradução de Marco Antônio Casanova. Petrópolis: Vozes, 2007.
163 KELSEN, 2009, p. 395.

Muito se discorre sobre a hermenêutica jurídica, e partindo de nuance pode-se observar que normatização oferece uma gama de espécies, as quais entrelaçam-se e completam-se.

As espécies possuem 3 critérios essenciais[164]:

- Agente interpretativo: órgão prolator.
- A natureza: elementos contidos na lei.
- A extensão: alcance macro ou micro das conclusões.

TIPICIDADE QUANTO AO AGENTE

O agente pode configurar-se na figura pública ou privada.

Quando na esfera pública, visa a prolatação de órgãos do Poder Público, ou seja, o Legislativo, o Executivo ou o Judiciário.

Há subespécies classificadas em: autêntica; judicial e administrativa.

A autêntica tem como base o próprio órgão favorecedor da lei.

- A judiciaria somente pelo órgão do poder judiciário, ou seja, a luz da jurisprudência.

- O Administrativo é realizado órgão do poder público, não estão no poder judiciário ou legislativo. Podendo ser causualista versando o esclarecimento de indagações de caráter contestador ou não, de casos concretos. Ou regulamentar onde está o traçado das normas gerais.

QUANTO A NATUREZA

Ao relacionada a natureza ela possui 4 variáveis:

- Gramática: visa o significado, do direito romano, a única aceita e o despreparo ou fata de domínio era plausível do nulidade do ato jurídico.

164 FRANÇA, R. Limongi. Hermenêutica Jurídica. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 4.

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

- Logica: leva a efeito, mediante perquirição no sentido das variantes locutivas e estrutura textual; inicia se com uso de doutrina "*scire leges non hoc est verba earum tenere, sed vim ac potestatem*".

- Fundamental: usada para o conhecimento da *mens legislatoris* (e não da mens legis) princípio para o meio para a descoberta, estabelecer a norma jurídica

- Histórica: indaga as condições de meio e momento da elaboração da norma geral, causas pretéritas da solução dada pelo legislador. Essa intepretação pode ser remota e próxima, no intuito de elucidar *a mens legislatoris* com os respectivos meios e perquirir a *ratio legis* (razão de ser da lei) a remota é vista como *origo legis* (origens da lei) e a próxima seria *occasio legis.*

ESPÉCIE QUANTO A EXTENSÃO

- Declarativa, expõe o dispositivo, o intérprete limita-se a simplesmente a declarar a mens legislatoris, desde que depreendem a letra da lei;

- Extensiva: conhecida como ampliativa, possui forma geral menos ampla, adapta a intenção do fautor da norma as novas exigências da realidade social;

- Restritiva: direciona ao exarar a norma, respeitar os limites que emergem da própria lei;

- Privada: versa particulares, os quais discorre nas obras de explanação sistemática.

HERMENÊUTICA DA TEORIA DA JUSTIÇA

O direito atual apresenta um sentido dinâmico e operacional, interferindo positivamente no processo social, tendo necessidade de um acontecimento ou evento, todavia não deve se reduzir o direito somente ao fato, os fatos que se origina o direito são fatos humanos ou fatos naturais com a finalidade de valorização humana.

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

Ao Interpretar uma lei, deve compreender no âmbito de seus fins sociais, determinando o sentido de cada de um dos seus dispositivos, para que haja uma aplicação com eficácia de seus objetivos.

A hermenêutica contemporânea apresentou o primeiro apresso da finalidade social da lei, possibilitando adentrar na estrutura das particularidades, para observar uma coerente relação.

Sobre uma nova hermenêutica, a estrutural a hermenêutica estrutural, qualquer interpretação jurídica tem como princípio teleológica, com fundamentos valorativos, com estruturas de significações, cada preceito significa algo situado no todo do ordenamento jurídico.

Cabe ao intérprete uma visão mais difusa, fazendo adequações necessárias para encontrar os bens jurídicos constitucionais que deverão existir de forma harmônica.

A dialética da justiça[165] é marcada por uma intencionalidade constante no sentido da composição harmônica dos valores, derivadas de um processo distintas de ciclos históricos. Assim o conceito de justiça oscila de tempos em tempos, em escala de valores dominantes nas respectivas sociedades.

Em seus primórdios a justiça o foi tida como qualidade subjetiva, com o surgimento da concepção naturalista, tomou-se a forma objetiva dando-se uma ordem social justa, partindo de exigências transpessoais decorrente do viver em grupo. Atualmente é vista como virtude ou vontade de dar a cada um que é seu.

A justiça deve ser subjetiva e objetiva, envolvendo a homem e a ordem justa. Com princípios de imparcialidade, potencialidade e proporcionalidade entre os direitos.

Apresenta uma constante coordenação racional das relações intersubjetivas e ao mesmo tempo em sintonia com a coletividade, ou seja, a justiça é reconhecida e fundamentada no valor a pessoa humana

A justiça[166] nega que a perda da liberdade de alguns se justifique por um bem maior partilhado por outros. numa sociedade justa as liberdades da cidadania igual são

165 REALE, M. Lições preliminares de direito. 22 ed. São Paulo: Saraiva, 1995
166 RAWLS, John. Uma teoria da justiça; editora Martins Fontes, 2016, São Paulo.

consideradas invioláveis, os direitos assegurados pela justiça não estão sujeitos a negociação política ou a cálculo de interesse social.

OBJETO DA JUSTIÇA

O conceito de justos não aparata somente nas leis, as instituições e os sistemas sociais, mas também em determinadas ações de muitas espécies incluindo decisões, julgamentos e imputações.

O objeto primário da justiça é a estrutura básica da sociedade, a caráter de como as instituições sociais mais importantes distribuem direitos e deveres fundamentais e determina a divisão de vantagens. A justiça depende de como os direitos e deveres fundamentais e das oportunidades econômicas e condições sociais que existe nos vários setores da sociedade. O conceito de justiça se aplica sempre que há uma distribuição de algo considerado racionalmente.

HERMENÊUTICA JURÍDICA DAS NOVA CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS CIVIS NA ÓTICA DE CARLOS DE CARVALHO[167]

> "Caput – A ementa de lei facilita sua inteligência".
>
> § 1º. No texto da lei se entende na haver frase ou palavra inútil, supérflua ou sem efeito;
>
> § 2º. Se as palavras da lei são conformes com a razão devem ser tomadas no sentido literal e as referentes não dão mais direito do que aquelas a que se referem;
>
> § 3º. Deve-se evitar a supersticiosa observância da lei que, olhando só a letra dela, destrói a sua intenção.
>
> § 4º. O que é conforme ao espírito e letra da lei se compreende na sua disposição.
>
> § 5º. Os textos da mesma lei devem-se entender uns pelos outros; as palavras antecedentes e subsequentes declaram o seu espírito;

167 CARVALHO, Carlos de nova Consolidação das Leis Civil. 1889, ed. Francisco Alves.

§ 6º. Devem concordar os textos das leis, de modo a torná-los conforme e não contraditórios, não sendo admissível a contradição ou incompatibilidade neles.

§ 7º. As proposições enunciativas ou incidentes da lei não têm a mesma força que as suas decisões;

§ 8º. Os casos compreendidos na lei estão sujeitos Pa sua disposição, ainda que não os especifique, devendo proceder-se de semelhante a semelhante, e dar igual inteligência às disposições conexas.

§ 9º. O caso omisso na letra da lei se compreende na disposição quando há razão mais forte.

§ 10. A identidade de razão corresponde à mesma disposição de direito.

§ 11. Pelo Espírito de umas se declara o das outras, tratando-se de leis análogas.

§ 12. As leis conformes no seu fim devem ter idêntica execução e não podem ser entendidas de modo a produzir decisões diferentes sobre o mesmo objeto.

§ 13. Quando a lei não fez distinção o intérprete não deve fazê-la, cumprindo entender geralmente toda a lei geral.

§ 14. A equidade é de direito natural e não permite que alguém se locuplete com jactura alheia.

§ 15. Violentas interpretações constituem fraude da lei.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considera-se que o ato interpretativo quando feito com normatização ao direito nos leva a uma compreensão mais qualificativa inclinando para uma harmonia jurídica, assumindo a função de dosar o verdadeiro sentido das ciências e a linguagem humana.

Esse elo da ciência jurídica que assessora a interpretação jurídica, faz-se primordial, dada a utilização de técnicas quanto seu sentido e o significado das palavras, das normas e dos princípios jurídicos.

Repensando as contribuir de eficácia e a necessidade de uma sensibilização normativa e doutrinaria para analisar o tema com um cuidado maior, evitando as decisões distorcidas, ofertadas por mídias sociais e por um clamor baseado no achismo jurídico.

E pensar jurídico visando a decisões e resoluções de conflitos vinculando ao um entendimento mais com princípios de equidade e eficácia.

JURISPRUDÊNCIAS

A jurisprudência, em sua conjectura, constitui essencialmente de um eixo crítico, no qual ressalta as proposições normativas existentes.

Esta parte crítica, é singular e ao mesmo tempo primordial, conhecida como hermenêutica jurídica, o resultado desse processo cria-se as jurisprudências e está transforma-se em ciências.

TJ-SC - Apelação Criminal APR 20120669997 SC 2012.066999-7 (Acórdão) (TJ-SC) TJ-DF - APELAÇÃO CRIMINAL ACR 600282 DF (TJ-DF).

Data de publicação: 26/08/1986

Ementa: APELAÇÃO EM LIBERDADE. ESTUPRO: VÍTIMA MENOR DE 14 ANOS DE IDADE: PRESUNÇÃO RELATIVA. SE A SENTENÇA CONDENATÓRIA, EXPRESSAMENTE, DETERMINOU A EXPEDIÇÃO DE MANDADO DE PRISÃO SOMENTE APÓS O SEU TRÂNSITO EM JULGADO, PODE O RÉU APELAR EM LIBERDADE. A PRESUNÇÃO REFERIDA NO ART-224, A, DO CÓD. PEN. NÃO É ABSOLUTA. **NÃO HAVENDO, NOS AUTOS, ELEMENTOS INDICANDO SER O RÉU CONHECEDOR DA IDADE DA VÍTIMA, NÃO PODERIA SER CONDENADO PELA PRÁTICA DO CRIME DE ESTUPRO.**

Encontrado em: 26/08/1986 Pág.: 14.844 - 26/8/1986. DJU 26/08/1986 Pág.: 14.844 - 26/8/1986 APELAÇÃO CRIMINAL ACR TJ-MS - Apelação Criminal ACR 21314 MS 2006.021314-8 (TJ-MS)

Data de publicação: 06/03/2007

Ementa: APELAÇÃO CRIMINAL - ESTUPRO PRESUMIDO - VÍTIMA MENOR DE 14 ANOS DE IDADE - SENTENÇA CONDENATÓRIA - PRETENDIDA ABSOLVIÇÃO - PRESUNÇÃO DE VIOLÊNCIA RELATIVA - AQUIESCÊNCIA DA VÍTIMA NA PRÁTICA DO ATO SEXUAL - VÍTIMA COM POSTURA INCOMPATÍVEL COM A PROTEÇÃO LEGAL - NÃO-OCORRÊNCIA DA PREVISÃO DO ART. 224, A, DO CÓDIGO PENAL - ABSOLVIÇÃO DECRETADA - RECURSO PROVIDO.

Data de publicação: 08/07/2013

Ementa: PENAL. APELAÇÃO CRIMINAL. RECURSO DA DEFESA. SENTENÇA CONDENATÓRIA. CRIME DE ESTUPRO DE VULNERÁVEL (CP, ART. 217-A). ADVENTO DA LEI 12.015 /2009. SUPERAÇÃO DA DISTINÇÃO ENTRE PRESUNÇÃO ABSOLUTA E RELATIVA. **CONSENTIMENTO DA VÍTIMA CONSTITUI INDIFERENTE PENAL. IDADE COMO ELEMENTO DA TIPICIDADE. ERRO DE TIPO NÃO EVIDENCIADO. ELEMENTOS COMPROVAM CIÊNCIA QUE SE TRATAVA DE MENOR DE 14 ANOS. SENTENÇA CONFIRMADA**. - O agente que pratica conjunção carnal com menor de catorze anos, ciente de sua idade, comete o crime de estupro de vulnerável, previsto no art. 217-A, do Código Penal, ainda que a vítima não seja mais virgem e tenha consentido com a relação sexual. - O agente que mantinha contato com a vítima por algum tempo não pode invocar erro de tipo para eximir-se da responsabilidade penal quando os elementos de prova afastam a tese do suposto desconhecimento da idade. - Parecer da PGJ pelo conhecimento e improvimento do recurso. - Recurso conhecido e improvido.

REFERÊNCIAS

CARVALHO, C. **Nova Consolidação das Leis Civil**. 1899 ed. Francisco Alves, R. J ano 1899, domínio público (http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/227295)

FERRAZ J. **Tercio Sampaio, Introdução ao estudo de direito**: técnica, decisão e dominação, 4 edição Atlas, 2003.

FRANÇA, R. Limongi. Hermenêutica Jurídica. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 4.
FRIEDE, Reis. Ciência do Direito, forma, Interpretação e Hermenêutica Jurídica. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2002, p. 154.

JR GALVÃO. JOÃO C. **Teoria Dialética Do Direito** (A Nova Filosofia Jurídica) (http://pt.scribd.com/doc/90504213/Teoria-Dialetica-do-Direito)

KELSEN, Hans, 1881-1973. **Teoria pura do direito** / Hans Kelsen; [tradução João Baptista Machado]. 6ª ed. -são Paulo: Martins Fontes, 1998.

LIMA, Marcos Aurélio de. **A retórica em Aristóteles**: da orientação das paixões ao aprimoramento da eupraxia / Marcos Aurélio de Lima. – Natal: IFRN, 2011. 140p.

PERELMAN,C.; OLBRECHTS-TYTECA, L. **Tratado da argumentação**: a nova retórica. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

PERELMAN, Chaïm. **Lógica jurídica.** Tradução Vergínia K. Pupi. 2ª ed., São Paulo: Martins Fontes, 2004.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. editora Martins Fontes ano 2016 São Paulo

REALE, M. **Lições preliminares de direito.** 22 ed. São Paulo: Saraiva, 1995.
SOARES, R. M. F. Hermenêutica e Interpretação Jurídica - 3ª Ed. 2017, Saraiva.

E-BOOK REFLEXÕES SOBRE OS DIREITOS HUMANOS TRABALHISTAS E FUNDAMENTAIS
1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

CAPÍTULO XII

PLANEJAMENTO MUNICIPAL, IEGM E A AGENDA 2030: BOAS PRÁTICAS POR EIXO DO IEGM COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO HUMANO E ECONÔMICO

Márcio Egidio Pieretti[168].

DOI-CAPÍTULO: 10.47538/AC-2025.81-12

RESUMO: Este artigo analisa o planejamento municipal a partir do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), articulando seus eixos estruturantes com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030. Parte-se da hipótese de que municípios com melhor desempenho no IEGM apresentam maior capacidade de alinhar planejamento, governança e políticas públicas às dimensões do desenvolvimento humano e econômico sustentável. Adota-se abordagem qualitativa, analítica e comparativa, baseada em revisão bibliográfica, análise normativa e identificação de boas práticas. Os resultados demonstram que a integração entre IEGM, planejamento e ODS fortalece as capacidades estatais municipais.

PALAVRAS-CHAVE: Planejamento municipal. IEGM. ODS. Capacidades estatais. Desenvolvimento sustentável.

MUNICIPAL PLANNING, IEGM, AND THE 2030 AGENDA: BEST PRACTICES BY IEGM PILLAR AS AN INSTRUMENT FOR HUMAN AND ECONOMIC DEVELOPMENT

ABSTRACT: This article analyzes municipal planning through the Municipal Management Effectiveness Index (IEGM), articulating its structural pillars with the Sustainable Development Goals (SDGs) of the 2030 Agenda. It starts from the hypothesis that municipalities with better performance in the IEGM demonstrate a greater capacity to align planning, governance, and public policies with the dimensions of sustainable human and economic development. A qualitative, analytical, and comparative approach is adopted, based on a literature review, normative analysis, and the identification of best practices. The results demonstrate that the integration between IEGM, planning, and the SDGs strengthens municipal state capacities.

KEYWORDS: Municipal planning. IEGM. SDG. State capacities. Sustainable development.

168 https://orcid.org/0009-0008-2983-0952; E-mail: marcioegidiopieretti@gmail.com

INTRODUÇÃO

A Agenda 2030 reforça o papel dos governos locais na promoção do desenvolvimento sustentável. Nesse contexto, o IEGM surge como instrumento estratégico de avaliação da efetividade da gestão municipal.

PLANEJAMENTO MUNICIPAL, CAPACIDADES ESTATAIS E AGENDA 2030

O planejamento municipal materializa-se no PPA, LDO e LOA e constitui dimensão central das capacidades estatais. A incorporação dos ODS a esses instrumentos fortalece a governança multinível.

METODOLOGIA

A pesquisa adota abordagem qualitativa, analítica e comparativa, fundamentada em revisão bibliográfica, análise normativa e documentos metodológicos do IEGM.

BOAS PRÁTICAS POR EIXO DO IEGM E SUA VINCULAÇÃO AOS ODS

A seguir apresenta-se o Quadro 1, que sintetiza a relação entre os eixos do IEGM, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e exemplos de boas práticas observadas em municípios com elevado desempenho institucional.

Eixo do IEGM	ODS Relacionados	Boas Práticas	Impactos
i-Educ	ODS 4	Planejamento educacional; formação docente; educação infantil	Melhoria da aprendizagem e do capital humano
i-Saúde	ODS 3	Atenção básica estruturada; prevenção; indicadores	Redução de agravos e melhoria da qualidade de vida
i-Plan	ODS 16 e 17	Planejamento estratégico; metas; monitoramento	Fortalecimento institucional
i-Fiscal	ODS 8 e 16	Equilíbrio fiscal; transparência; controle do gasto	Sustentabilidade econômica

i-Amb	ODS 11, 12 e 13	Resíduos sólidos; saneamento; educação ambiental	Cidades sustentáveis
i-Cidade	ODS 11	Defesa civil; prevenção de riscos	Resiliência urbana
i-GovTI	ODS 9 e 16	Governança digital; sistemas integrados	Inovação e eficiência administrativa

IMPLICAÇÕES PARA GESTORES PÚBLICOS MUNICIPAIS

A utilização do IEGM associado aos ODS oferece aos gestores um roteiro prático para orientar o planejamento municipal orientado a resultados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se que a articulação entre IEGM e Agenda 2030 fortalece capacidades estatais e promove desenvolvimento humano e econômico sustentável.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Índice de Efetividade da Gestão Municipal.

ONU. Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

GIACOMONI, James. Orçamento Público.

E-BOOK REFLEXÕES SOBRE OS DIREITOS HUMANOS TRABALHISTAS E FUNDAMENTAIS
1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

CAPÍTULO XIII

VULNERABILIDADE SOCIAL NO CONTEXTO DE DESASTRES DE ORIGEM NATURAL NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE (MG) – BRASIL

Jozadake Petry Fausto[169]; Elton Cesar Cunha[170].

DOI-CAPÍTULO: 10.47538/AC-2025.81-13

RESUMO: Este artigo tem como objetivo geral caracterizar o Indicador de Vulnerabilidade Social (IVS), tendo como base o *Atlas da Vulnerabilidade Social nos Municípios Brasileiros*, elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), bem como dialogar com contribuições de outros autores da comunidade científica, cujos estudos se concentram na Região Metropolitana de Belo Horizonte (MG), tomando-a como exemplo e como recurso analítico para a identificação de áreas de vulnerabilidade social. Busca-se, assim, oferecer subsídios ao planejamento e à formulação de políticas públicas, planos, programas e projetos voltados à gestão de riscos e de desastres, aplicáveis à região escolhida neste estudo, bem como a diferentes regiões metropolitanas e municípios brasileiros. Metodologicamente, a presente pesquisa caracteriza-se como de natureza quali-quantitativa, com abordagem descritiva e analítico-comparativa, fundamentada em pesquisa bibliográfica e documental, articulada a um estudo de caso e à análise do estado da arte das literaturas pertinentes à temática da vulnerabilidade social em contextos de desastres naturais. Verificou-se que o Indicador de Vulnerabilidade Social (IVS), operacionalizado por meio do Atlas da Vulnerabilidade Social (2015), constitui um instrumento relevante para orientar a análise socioespacial e os processos de planejamento e tomada de decisão, no espaço e no tempo, relacionados à identificação de distintos contextos de vulnerabilidade social no território nacional. Entretanto, em virtude da ausência de atualização periódica dos dados, esse instrumento, que poderia subsidiar de forma mais consistente os processos decisórios, tem sido utilizado predominantemente para a análise de cenários retrospectivos, em detrimento de abordagens prospectivas, o que corrobora as discussões de diversos autores acerca da importância de análises integradas de vulnerabilidade social para orientar políticas públicas e reduzir desigualdades estruturais (Blaikie et al., 1994; Sen, 2000; Wisner et al., 2004). Essa limitação evidencia desafios institucionais na gestão das informações,

169 Doutoranda pelo programa Desenvolvimento Territorial na América Latina e no Caribe da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" – UNESP . Bacharela em Serviço Social pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), pedagoga pela Faculdade Uniasselvi e licenciada em Geografia e Sociologia pelo Centro Universitário Cidade Verde (UNIFCV) e múltiplas especializações latu sensu nas áreas da agroecologia, educação, gestão, saúde e direito, abrangendo diferentes dimensões do desenvolvimento social, ambiental e institucional. Membra da Rede Internacional de Pesquisa Resiliência Climática (RIPERC) desde 2021. Atualmente, cursa Engenharia Ambiental e Sanitária. http://lattes.cnpq.br/3339996527225371. Orcid: https://orcid.org/0000-0001-5656-3337. E-mail: jozadakepetryfausto@gmail.com

170 MSc., é mestre em Desastres pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), com formação stricto sensu voltada à gestão de riscos em desastres e resiliência. Possui bacharelado em Logística pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI) e múltiplas especializações lato sensu nas áreas de Gestão de Emergências e Desastres, Proteção e Defesa Civil, Compliance e Gestão de Riscos. Lattes: http://lattes.cnpq.br/7989602369046445. Orcid: https://orcid.org/0000-0001-5542-4570. E-mail: eltoncunha@hotmail.com

indicando a necessidade de implementação de ações corretivas e adaptativas, especialmente no que se refere à produção, atualização e uso de dados voltados à gestão de riscos e de desastres.

PALAVRAS-CHAVE: IVS. Gestão de Riscos e Desastres. Vulnerabilidade Social. Região Metropolitana de Belo Horizonte. Políticas Públicas.

ATLAS OF SOCIAL VULNERABILITY (IVS) IN THE CONTEXT OF NATURAL DISASTERS IN THE METROPOLITAN REGION OF BELO HORIZONTE (MG) – BRAZIL

ABSTRACT: This This article aims to characterize the Social Vulnerability Index (SVI), based on the *Atlas da Vulnerabilidade Social nos Municípios Brasileiros*, prepared by the Institute for Applied Economic Research (IPEA). It also engages with contributions from other authors in the scientific community whose studies focus on the Belo Horizonte Metropolitan Region (MG), using it as an example and an analytical resource for identifying areas of social vulnerability. The goal is to provide support for the planning and formulation of public policies, plans, programs, and projects aimed at risk and disaster management, applicable to the region chosen for this study as well as to different Brazilian metropolitan regions and municipalities. Methodologically, this research is qualitative-quantitative in nature, with a descriptive and analytical-comparative approach, grounded in bibliographic and documentary research linked to a case study and an analysis of the state of the art in literature regarding social vulnerability in the context of natural disasters. It was found that the Social Vulnerability Index (SVI), operationalized through the *Atlas da Vulnerabilidade Social* (2015), constitutes a relevant instrument for guiding socio-spatial analysis and the processes of planning and decision-making, across space and time, related to the identification of different contexts of social vulnerability within the national territory. However, due to the lack of periodic data updates, this instrument—which could more consistently support decision-making processes—has been used predominantly for the analysis of retrospective scenarios rather than prospective approaches. This corroborates discussions by various authors regarding the importance of integrated social vulnerability analyses to guide public policies and reduce structural inequalities (Blaikie et al., 1994; Sen, 2000; Wisner et al., 2004). This limitation highlights institutional challenges in information management, indicating the need for the implementation of corrective and adaptive actions, especially regarding the production, updating, and use of data focused on risk and disaster management.

KEYWORDS: SVI. Risk and Disaster Management; Social Vulnerability; Belo Horizonte Metropolitan Region; Public Policies.

INTRODUÇÃO

Em diversas áreas do conhecimento, como ciência de dados, direito, economia, engenharia ambiental e sanitária, engenharia urbana, geografia, pedagogia, saúde pública e sociologia, a análise da distribuição de frequência de indicadores e de seus respectivos índices têm sido amplamente utilizadas como ferramenta para avaliar o desempenho de

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

sistemas sociais, econômicos e urbanos. No contexto socioeconômico voltado à gestão de riscos e desastres, o Indicador de Vulnerabilidade Social (IVS) gera um índice capaz de fornecer informações estratégicas que subsidiam a formulação e implementação de políticas públicas.

Roque et al. (2023) destacam que a vulnerabilidade social vivenciada pelas populações não se restringe à proximidade física em relação a ameaças ambientais, que incluem eventos de inundações, enxurradas e deslizamentos, mas decorre, sobretudo, da articulação entre fatores sociais, econômicos e institucionais que condicionam as capacidades de antecipação, preparação, resposta e adaptação diante de eventos adversos.

Nessa perspectiva, instrumentos analíticos, a exemplo do Indicador de Vulnerabilidade Social (IVS), assumem papel central na identificação de territórios mais suscetíveis a impactos desiguais, bem como no subsídio à formulação de políticas públicas orientadas à redução de riscos e ao fortalecimento da resiliência social.

Dessa forma, ressalta-se que as políticas voltadas à prevenção de desastres, à mitigação de riscos e ao fortalecimento da resiliência das populações mais vulneráveis possibilitam, de maneira simultânea, a identificação de desigualdades estruturais e a análise de desafios específicos em distintos contextos territoriais.

Além disso, Moreira (2024) observa que, na Região Metropolitana de Belo Horizonte (MG), desastres naturais associados a chuvas intensas evidenciam que as populações socioeconomicamente vulneráveis enfrentam impactos mais severos e menor capacidade de adaptação, destacando a necessidade de políticas públicas que considerem simultaneamente fatores sociais e ambientais.

O IVS possibilita acesso às informações sobre a vulnerabilidade social e a exclusão social de diferentes municípios, estados e regiões metropolitanas, mostrando “as desigualdades na escala intramunicipal de uma mesma região metropolitana”. (IVS, s.d, p. 1).

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), instituído nos termos do art. 190 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, e vinculado ao então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPOG), tem desempenhado papel

estratégico no aprimoramento de políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro. Suas ações estão orientadas à redução das desigualdades socioeconômicas que afetam parcela significativa da população, contribuindo para a formulação de diagnósticos, avaliações e propostas voltadas à promoção da equidade social e do desenvolvimento sustentável.

Conforme sua diretriz institucional, o IPEA tem como missão: "aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas". (IPEA, 2018, p. 36).

Por sua relevância e importância para a sociedade em geral, o IPEA (2018) passou a ser conhecido como a instituição que tem o compromisso de "pensar o Brasil", funcionando como um Instituto de estratégia e planejamento por meio da prestação de serviços de assessoria ao Estado brasileiro. A instituição mantém compromisso com a sociedade e com os diversos órgãos e entidades públicas, ao produzir e disseminar estudos técnicos e pesquisas qualificadas que subsidiam os processos de tomada de decisão no âmbito da gestão pública brasileira.

Dessa forma, coloca-se como questão central compreender de que maneira o Indicador de Vulnerabilidade Social (IVS), articulado às contribuições de diferentes autores da literatura científica, pode subsidiar a identificação de áreas de vulnerabilidade social e orientar o planejamento de políticas públicas voltadas à gestão de riscos e desastres na Região Metropolitana de Belo Horizonte (MG).

Assim, como objetivo geral, busca-se caracterizar o Indicador de Vulnerabilidade Social (IVS), tendo como base o Atlas da Vulnerabilidade Social nos Municípios Brasileiros, elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), bem como dialogar com contribuições de outros autores da comunidade científica, cujos estudos se concentram na Região Metropolitana de Belo Horizonte (MG), tomando-a como exemplo e como recurso analítico para a identificação de áreas de vulnerabilidade social. De forma complementar, os objetivos específicos consistem em examinar a estrutura conceitual e metodológica do IVS, destacando seus critérios de composição e suas dimensões analíticas no contexto dos estudos socioespaciais; investigar os resultados do indicador

na Região Metropolitana de Belo Horizonte (MG), evidenciando padrões territoriais de vulnerabilidade social e suas implicações para a gestão de riscos e desastres, considerando as limitações associadas à defasagem temporal dos dados; e sistematizar aportes teóricos e metodológicos que contribuam para o aprimoramento do uso de indicadores sociais no planejamento e na formulação de políticas públicas voltadas à gestão de riscos e desastres, com vistas à sua adaptação a diferentes contextos metropolitanos e municipais.

Diante da relevância do tema e da necessidade de compreensão integrada das dimensões de vulnerabilidade social, este estudo organiza-se em cinco seções principais, cada uma abordando diferentes aspectos da análise da vulnerabilidade na Região Metropolitana de Belo Horizonte (MG) a partir do Indicador de Vulnerabilidade Social (IVS). A Introdução contextualiza o tema, apresentando a relevância do IVS como ferramenta para subsidiar políticas públicas voltadas à gestão de riscos e desastres, e dialoga com estudos de diferentes autores que tratam da vulnerabilidade socioeconômica. A seção Estrutura do IVS e sua relevância para a análise da Vulnerabilidade Social Urbana detalha suas três dimensões — Urbana, Capital Humano e Renda e Trabalho — e descreve os indicadores que permitem a mensuração das desigualdades sociais nos municípios brasileiros. Em Conceito da Vulnerabilidade Social – Estudo de Caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte – Minas Gerais, são apresentados os conceitos fundamentais do tema, discutido à luz da literatura científica e relacionado à dinâmica socioespacial da metrópole. A quarta seção, A Expressão da Vulnerabilidade Social na Região Metropolitana de Belo Horizonte segundo o IVS: Anos de 2000 e 2010, analisa a evolução do índice nesse período, destacando mudanças nas faixas de vulnerabilidade e impactos de políticas públicas. Por último, Aplicabilidade e Replicabilidade das Metodologias do IVS em Outras Regiões Metropolitanas e Considerações Finais apresentam recomendações metodológicas, possibilidades de replicação em outros contextos e reflexões sobre a importância do IVS como instrumento de planejamento urbano e redução de desigualdades sociais.

ESTRUTURA DO IVS E SUA RELEVÂNCIA PARA A ANÁLISE DA VULNERABILIDADE SOCIAL URBANA

A estrutura do Indicador de Vulnerabilidade Social – IVS (2015) está organizada em três dimensões principais: Urbana, Capital Humano e Renda e Trabalho, detalhadas em 16 categorias de avaliação. Essa segmentação permite uma análise ampla e sistemática das condições socioespaciais dos municípios brasileiros, refletindo diferentes aspectos da vulnerabilidade social. Segundo o relatório IVS (2015, p. 23), "a dimensão urbana tem como finalidade avaliar as condições de infraestrutura básica, incluindo acesso a serviços essenciais, mobilidade e saneamento, aspectos que impactam diretamente a qualidade de vida da população". No que se refere especificamente à infraestrutura urbana, o IVS busca quantificar a presença e a qualidade de serviços fundamentais, considerando tanto o acesso físico quanto a disponibilidade e eficiência desses serviços. Como enfatiza o relatório (2015, p. 37), "as condições de saneamento, transporte e habitação configuram fatores determinantes para a caracterização da vulnerabilidade social nos municípios, pois influenciam de maneira significativa o bem-estar e a inclusão social da população". Além disso, a dimensão de infraestrutura urbana interage com as demais dimensões do IVS, evidenciando como déficits em serviços básicos podem agravar desigualdades socioeconômicas e comprometer o desenvolvimento local, incluindo a melhoria das condições de vida, a ampliação do acesso a oportunidades e o fortalecimento das capacidades institucionais e comunitárias nos territórios. Nesse sentido, "a análise conjunta das três dimensões do IVS permite compreender não apenas a presença de vulnerabilidades isoladas, mas também como elas se articulam e se reforçam em diferentes contextos territoriais" (IVS, 2015, p. 31).

Nesse mesmo sentido, Sen (2000, p. 87) destaca que "a vulnerabilidade social limita capacidades básicas e o exercício da cidadania, sendo essencial reduzir essas desigualdades para garantir equidade e justiça social". Dessa forma, a estrutura do IVS (2015, p. 35) não se limita à identificação de problemas isolados, mas fornece um instrumento integrado para subsidiar políticas públicas e estratégias de planejamento urbano voltadas à redução das vulnerabilidades sociais nos municípios brasileiros.

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

A compreensão da vulnerabilidade social é essencial para analisar desigualdades entre municípios e subsidiar políticas públicas mais eficazes. Conforme o IVS (2014, p. 12), "a avaliação sistemática da vulnerabilidade social permite identificar contextos críticos nos quais a população está mais exposta a riscos sociais e econômicos, possibilitando a priorização de ações de intervenção que promovam maior equidade territorial". Wisner et al. (2004) destacam que análises voltadas à compreensão da vulnerabilidade social permitem examinar de forma integrada os fatores que contribuem para a exclusão social, incluindo aspectos relacionados à infraestrutura urbana, ao capital humano e à renda e trabalho, ressaltando que "a análise de vulnerabilidade urbana deve considerar tanto fatores socioeconômicos quanto estruturais, permitindo que intervenções públicas sejam direcionadas de maneira eficiente para reduzir riscos e desigualdades" (Wisner et al., p. 45).

O IVS (2015) e Blaikie et al. (1994) destacam que o Indicador de Vulnerabilidade Social constitui um instrumento analítico capaz de mapear padrões de desigualdade e identificar áreas mais suscetíveis a riscos sociais e ambientais. Por meio de dados quantitativos sobre infraestrutura, capital humano e condições de renda e trabalho, o IVS oferece subsídios a gestores públicos e pesquisadores para a formulação de políticas voltadas à redução de vulnerabilidades, possibilitando intervenções estratégicas, contextualizadas e orientadas à promoção da equidade territorial.

Partindo dessa perspectiva, sustenta-se que a produção de conhecimento sobre vulnerabilidade social não apenas aprofunda a compreensão das desigualdades existentes, mas também se configura como base indispensável para orientar o planejamento urbano e a elaboração de políticas públicas comprometidas com a redução das assimetrias territoriais e a promoção de cidades socialmente mais inclusivas. Em consonância com esse entendimento, o IVS (2025, p. 19) reforça que "estudos que utilizam indicadores de vulnerabilidade social oferecem ferramentas estratégicas para reduzir desigualdades e promover desenvolvimento sustentável, integrando aspectos sociais, econômicos e territoriais de forma articulada". À vista do exposto, além de seu potencial técnico e analítico, o IVS deve ser compreendido como um instrumento que exige leitura crítica e uso ético por parte dos gestores públicos e pesquisadores, uma vez que indicadores não apenas revelam realidades, mas também influenciam prioridades, decisões orçamentárias

e disputas no campo das políticas públicas. A forma como a vulnerabilidade é medida, classificada e comunicada pode reforçar ou mitigar assimetrias de poder nos territórios, tornando fundamental que o IVS seja apropriado de maneira contextualizada, participativa e articulada ao conhecimento local produzido pelas comunidades, pelos atores sociais e pelas instituições que vivenciam cotidianamente as dinâmicas socioespaciais. Assim, o fortalecimento de sua aplicação não reside apenas no aprimoramento metodológico, mas na capacidade de integrá-lo a processos decisórios transparentes e socialmente comprometidos, contribuindo para intervenções que reconheçam os territórios não apenas como espaços de carência, mas também como espaços de potência, resistência e construção coletiva de soluções voltadas à redução das vulnerabilidades sociais, à mitigação de riscos socioambientais e à promoção de condições dignas de vida nos contextos urbanos.

Quadro I: Descrição dos Indicadores que compõe a dimensão IVS Infraestrutura Urbana

IVS INSFRAESTRUTURA URBANA	
a) Percentual de pessoas em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados	Razão entre o número de pessoas que vivem em domicílios cujo abaste¬cimento de água não provém de rede geral e cujo esgotamento sanitário não é realizado por rede coletora de esgoto ou fossa séptica, e a popula¬ção total residente em domicílios particulares perma-nentes, multiplicada por 100. São considerados apenas os domicílios particulares permanentes.
b) Percentual da população que vive em domicílios urbanos sem serviço de coleta de lixo	Razão entre a população que vive em domicílios sem coleta de lixo e a população total residente em domicílios particulares permanentes, multiplicada por 100. Estão incluídas as situações em que a coleta de lixo é realizada diretamente por empresa pública ou privada, ou o lixo é depo¬sitado em caçamba, tanque ou depósito fora do domicílio, para pos-terior coleta pela prestadora do serviço. São considerados apenas os domicílios particulares permanentes, localizados em área urbana.
c) Percentual de pessoas que vivem em domicílios com renda per capita inferior a meio salário mínimo e que gastam mais de uma hora até o trabalho no total de pessoas ocupadas, vulneráveis e que retornam diariamente do trabalho.	Razão entre o número de pessoas ocupadas, de 10 anos ou mais de idade, que vivem em domicílios vulneráveis à pobreza (com renda per capita inferior a meio salário mínimo, de agosto de 2010) e que gastam mais de uma hora em deslocamento até o local de trabalho, e o total de pessoas ocupadas nessa faixa etária que vivem em domicílios com renda per capita inferior a meio salário mínimo, de agosto de 2010, e que retornam diariamente do trabalho, multiplicado por 100.

Fontes: IVS, 2015. Os autores (2026).

Considerando os Censos Demográficos conduzidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com destaque para os levantamentos realizados nos anos de 2000 e 2010, a dimensão de infraestrutura urbana foi composta pelas seguintes variáveis: serviços de esgotamento sanitário, existência de redes de abastecimento de água, cobertura da coleta de resíduos sólidos e tempo de deslocamento entre moradia e trabalho pela população ocupada de baixa renda. Para além das condições materiais e dos serviços urbanos, a compreensão da vulnerabilidade social exige incorporar dimensões relacionadas às capacidades individuais e coletivas, justificando a inclusão do capital humano na análise do IVS.

Conforme Schultz (1992), a dimensão capital humana inclui dois tipos de pessoas ativas: aquelas que apresentam indicadores futuros de saúde e aquelas cujo estado de saúde e acesso à educação de qualidade influenciam suas oportunidades. As variáveis selecionadas representam não apenas a condição atual das pessoas ativas residentes em domicílios, mas também as probabilidades de melhoria para as futuras gerações, reconhecendo o caráter intergeracional do capital humano.

A análise da infraestrutura urbana evidência que a precariedade no abastecimento de água, no esgotamento sanitário e na coleta de resíduos sólidos impacta diretamente a qualidade de vida, especialmente dos grupos de baixa renda. Harvey (2012, p. 142) observa que “a produção do espaço urbano é inseparável das relações sociais e das desigualdades que nelas se expressam; as infraestruturas refletem e reproduzem relações de poder”, indicando como déficits básicos cristalizam desigualdades. O tempo excessivo de deslocamento intensifica a vulnerabilidade socioeconômica, repercutindo sobre saúde, rendimento e bem-estar. Nesse sentido, Sassen (2014, p. 67) aponta que “a expulsão de populações periféricas para margens espaciais distantes dos centros econômicos agrava não apenas a mobilidade, mas a própria capacidade de reprodução social”. Lefebvre (2009, p. 353) complementa: “o direito à cidade não é apenas um acesso às oportunidades urbanas, mas a reconfiguração do urbanismo segundo a justiça social e a participação democrática”, reforçando a necessidade de políticas estruturantes e participativas.

Bourdieu (1986, p. 248) destaca que “as desigualdades não se limitam aos recursos econômicos, mas se reproduzem por meio de diferentes formas de capital — social,

cultural e simbólico — que determinam o acesso a oportunidades, incluindo saúde, educação e serviços urbanos essenciais". Foucault (2008, p. 23) contribui afirmando que "a organização do espaço urbano e as relações de poder nelas embutidas moldam comportamentos, acessos e possibilidades de vida". Do ponto de vista da vulnerabilidade socioambiental, Adger (2006, p. 272) evidencia que "a capacidade de adaptação das populações frente a riscos sociais e ambientais está intimamente ligada ao acesso a recursos e serviços essenciais, incluindo educação, saúde e infraestrutura adequada".

Angel (2012, p. 57) observa que "o crescimento desordenado das cidades contribui para a segregação espacial, concentrando populações vulneráveis em áreas com infraestrutura deficiente, limitando o acesso a oportunidades e aprofundando desigualdades socioespaciais".

Para enfrentar esses desafios, torna-se imprescindível a expansão e modernização da infraestrutura urbana, incluindo redes de abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta e tratamento de resíduos sólidos, bem como investimentos em transporte público eficiente e acessível. De forma complementar, ações de educação comunitária promovidas pelo Núcleo Universitário de Pesquisa, Desenvolvimento e Extensão (NUPDECS), alinhadas à educação crítica, fortalecem participação social, conscientização cidadã e práticas sustentáveis. Nesse sentido, Freire (2014, p. 78) ressalta que "a educação não pode ser neutra; ou serve para domesticar, ou liberta, na medida em que promove a consciência crítica sobre as condições de vida".

A redução do tempo de deslocamento, combinada com políticas de educação de qualidade e programas de saúde preventiva e equitativa, evidencia que as vulnerabilidades de infraestrutura e capital humano são estruturais e interdependentes. A precariedade no acesso a serviços essenciais compromete qualidade de vida e perpetua desigualdades. Assim, políticas públicas integradas e estruturantes, articulando infraestrutura, mobilidade, saúde, educação e participação comunitária, tornam-se essenciais para promover condições de vida mais dignas, mitigando vulnerabilidades e fortalecendo capacidades individuais e coletivas.

A integração dessas medidas em políticas sociais e urbanísticas coordenadas constitui estratégia central para reduzir desigualdades estruturais, promovendo um

modelo de desenvolvimento urbano equitativo e sustentável. A articulação com educação crítica e empoderamento social fortalece a capacidade das comunidades de reivindicar direitos e transformar suas condições de vida, possibilitando mudanças sociais duradouras e a consolidação de territórios mais justos e resilientes.

Quadro II: Descrição dos Indicadores que compõe a dimensão do IVS Capital Humano

IVS CAPITAL HUMANO	
a) taxa de mortalidade até um ano de idade	Número de crianças que não deverão sobreviver ao primeiro ano de vida, em cada mil crianças nascidas vivas.
b) percentual de crianças de 0 a 5 anos que não frequentam a escola	Razão entre o número de crianças de 0 a 5 anos de idade que não frequentam creche ou escola, e o total de crianças nesta faixa etária (multiplicada por 100).
c) percentual de pessoas de 6 a 14 anos que não frequentam a escola	Razão entre o número de pessoas de 6 a 14 anos que não frequentam a escola, e o total de pessoas nesta faixa etária (multiplicada por 100).
d) percentual de mulheres de 10 a 17 anos de idade que tiveram filhos	Razão entre o número de mulheres de 10 a 17 anos de idade que tiveram filhos, e o total de mulheres nesta faixa etária (multiplicada por 100).
e) percentual de mães chefes de família, sem fundamental completo e com pelo menos um filho menor de 15 anos de idade, no total de mães chefes de família	Razão entre o número de mulheres que são responsáveis pelo domicílio, que não têm o ensino fundamental completo e têm pelo menos um filho de idade inferior a 15 anos morando no domicílio, e o número total de mulheres chefes de família (multiplicada por 100). São considerados apenas os domicílios particulares permanentes.
f) taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade	Razão entre a população de 15 anos ou mais de idade que não sabe ler nem escrever um bilhete simples, e o total de pessoas nesta faixa etária (multiplicada por 100).
g) percentual de crianças que vivem em domicílios em que nenhum dos moradores tem o ensino fundamental completo	Razão entre o número de crianças de até 14 anos que vivem em domicí¬lios em que nenhum dos moradores tem o ensino fundamental completo, e a população total nesta faixa etária residente em domicílios particulares permanentes (multiplicada por 100).
h) percentual de pessoas de 15 a 24 anos que não estudam, não trabalham e possuem renda domiciliar per capita igual ou inferior a meio salário mínimo (2010), na população total dessa faixa etária	Razão entre as pessoas de 15 a 24 anos que não estudam, não trabalham e são vulneráveis à pobreza, e a população total nesta faixa etária (multiplicada por 100). Definem-se como vulneráveis à pobreza as pessoas que moram em domicílios com renda per capita inferior a meio salário mínimo de agosto de 2010. São considerados apenas os domicílios particulares permanentes.

Fontes: IVS, 2015. Os autores (2026).

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

A vulnerabilidade de Renda e Trabalho, conforme descrito no Quadro III, considera múltiplos indicadores que refletem condições socioeconômicas críticas da população, incluindo: a) a proporção de indivíduos com renda familiar inferior a ½ salário mínimo; b) a taxa de desocupação da população acima de 18 anos; c) a taxa de desocupação de indivíduos acima de 18 anos sem ensino fundamental; d) o percentual de domicílios com renda per capita inferior a meio salário mínimo, incluindo dependentes e idosos; e e) a taxa de atividade econômica de crianças de 10 a 14 anos de idade. Esses indicadores permitem mensurar desigualdades estruturais que impactam diretamente a capacidade de famílias e comunidades de responder, adaptar-se e se recuperar frente a adversidades socioeconômicas e desastres. Nesse sentido, Mah et al. (2023) destacam que índices de vulnerabilidade social agregam fatores relacionados a renda, emprego e escolaridade, evidenciando que essas dimensões estruturais determinam a susceptibilidade das populações a eventos críticos e adversidades sociais e ambientais, sendo essenciais para a formulação de políticas públicas mais eficazes e direcionadas à redução de desigualdades.

A vulnerabilidade de renda e trabalho, ao evidenciar desigualdades estruturais que afetam a capacidade de famílias e comunidades de responder e se recuperar frente a adversidades socioeconômicas e desastres, demanda a implementação de políticas públicas integradas e estratégicas. Nesse sentido, o fortalecimento de programas de transferência de renda, garantindo piso mínimo para famílias em situação de vulnerabilidade, representa medida essencial para a redução da pobreza extrema. Paralelamente, o investimento em educação básica e na qualificação profissional de jovens e adultos contribui para ampliar a empregabilidade e prevenir o trabalho infantil, reduzindo a exposição a condições de vulnerabilidade prolongadas. A implementação de políticas públicas direcionadas à geração de emprego formal, por meio de incentivos a micro e pequenas empresas e de programas de inserção no mercado de trabalho, contribui significativamente para a promoção da estabilidade econômica e para a redução das taxas de desocupação, fortalecendo, assim, a segurança socioeconômica da população. Além disso, o apoio a domicílios com dependentes e idosos por meio de benefícios sociais e serviços de cuidado contribui para mitigar riscos relacionados à sobrecarga econômica familiar. Ademais, a articulação de ações sociais, econômicas e urbanísticas, envolvendo

infraestrutura, mobilidade, saúde e educação, constitui uma estratégia fundamental para a construção de territórios mais resilientes, nos quais as populações tenham acesso equitativo a oportunidades e recursos, promovendo a redução estrutural das desigualdades e aumentando a capacidade de enfrentamento de riscos sociais e ambientais.

Parte inferior do formulário

Quadro III: Descrição dos Indicadores que compõe a dimensão do IVS Renda e Trabalho

IVS RENDA E TRABALHO	
a) percentual de pessoas com renda domiciliar per capita igual ou inferior a 1/2 salário mínimo (2010)	Proporção dos indivíduos com renda domiciliar per capita igual ou inferior a R$ 255,00 mensais (em reais de agosto de 2010), equivalente a meio salário mínimo nessa data. O universo de indivíduos é limitado àqueles que vivem em domicílios particulares permanentes.
b) taxa de desocupação da população de 18 anos ou mais de idade	Percentual da população economicamente ativa (PEA) nessa faixa etária que estava desocupada, ou seja, que não estava ocupada na semana anterior à data do censo, mas havia procurado trabalho ao longo do mês anterior à data dessa pesquisa.
c) percentual de pessoas de 18 anos ou mais sem fundamental completo e em ocupação informal	Razão entre as pessoas de 18 anos ou mais sem fundamental completo, em ocupação informal, e a população total nesta faixa etária, multiplicada por 100. Ocupação informal implica que trabalham, mas não são: empregados com carteira de trabalho assinada, militares do exército, da marinha, da aeronáutica, da polícia militar ou do corpo de bombeiros, empregados pelo regime jurídico dos funcioná¬rios públicos ou empregadores e trabalhadores por conta própria com contribuição a instituto de previdência oficial.
d) percentual de pessoas em domicílios com renda per capita inferior a meio salário mínimo (de 2010) e dependentes de idosos	Razão entre as pessoas que vivem em domicílios com renda per capita inferior a meio salário mínimo, de agosto de 2010, e nos quais a renda de moradores com 65 anos ou mais de idade (idosos) corresponde a mais da metade do total da renda domiciliar, e a população total residente em domicílios particulares permanentes (multiplicada por 100).
e) taxa de atividade das pessoas de 10 a 14 anos de idade	Razão das pessoas de 10 a 14 anos de idade que eram economicamente ativas, ou seja, que estavam ocupadas ou desocupadas na semana de referência do censo entre o total de pessoas nesta faixa etária (multiplicada por 100). Considera-se desocupada a pessoa que, não estando ocupada na semana de referência, havia procurado trabalho no mês anterior a essa pesquisa.

Fontes: IVS, 2015. Os autores (2026).

Quanto mais alto o Indicador de Vulnerabilidade Social (IVS), maior é o índice de vulnerabilidade social e, consequentemente, a precariedade no acesso às condições básicas de vida da população. Nesse sentido, "na régua do IVS, inversamente ao que se observa no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), quanto mais próximo de 1 está o índice, piores são as condições de vida da população daquele território, ao passo que valores próximos a zero denotam baixa ou inexistente vulnerabilidade social" (IVS, s.d., p. 2). Todas as informações do IVS estão disponíveis na plataforma do Atlas do Desenvolvimento Humano (ADH), que constitui uma base de dados sobre os índices de vulnerabilidade das diferentes regiões brasileiras, proporcionando: a) dados cartográficos para análises diversas e informações sobre exclusão social; e b) contexto dos municípios e regiões metropolitanas para subsidiar políticas públicas, programas sociais e gestão de riscos de desastres no Brasil. A plataforma oferece mapas interativos e planilhas que representam graficamente as desigualdades intramunicipais em 5.565 municípios, 27 Unidades da Federação e 20 regiões metropolitanas, conforme o Censo Demográfico de 2010.

O IVS também encontra respaldo na Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, que, em seus Art. 5º, 6º e 7º, considera a vulnerabilidade de forma ampla, não especificando detalhadamente as formas físicas, ambientais e sociais, mas permitindo o uso do indicador como instrumento de avaliação para gestão de riscos e desastres. A dimensão de Renda e Trabalho evidencia a inter-relação entre precariedade econômica e exposição a riscos sociais, por meio de indicadores como renda familiar insuficiente, desemprego, escolaridade mínima e trabalho infantil. Quanto mais elevado o índice, maior a vulnerabilidade da população no acesso a condições básicas de vida, evidenciando desigualdades estruturais persistentes. Embora o IVS ofereça uma base de dados abrangente e detalhada, seu caráter agregador pode mascarar especificidades locais e nuances de vulnerabilidades particulares, evidenciando a necessidade de complementação metodológica e de abordagens orientadas à formulação de políticas públicas contextualizadas. Nesse sentido, a articulação entre participação comunitária, gestores públicos, pesquisadores, docentes, discentes e organizações da sociedade civil torna-se crucial para reduzir vulnerabilidades e promover equidade social. Essa integração possibilita que as políticas públicas atendam efetivamente às demandas

concretas das populações, favorecendo intervenções mais precisas, sustentáveis e capazes de articular diferentes saberes na construção de soluções socioespaciais. Ademais, o engajamento de múltiplos atores fortalece a transparência, a responsabilização e o monitoramento das ações, ampliando simultaneamente a capacidade de adaptação e resiliência das comunidades frente a riscos sociais, econômicos e ambientais, consolidando, assim, um modelo de gestão mais inclusivo e eficaz.

Figura I: Para que serve o ATLAS? Para quem é o ATLAS?

Fontes: IVS, 2015. Os autores (2026).

E-BOOK REFLEXÕES SOBRE OS DIREITOS HUMANOS TRABALHISTAS E FUNDAMENTAIS
1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

CONCEITO DA VULNERABILIDADE SOCIAL – ESTUDO DE CASO DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE – MINAS GERAIS

A dimensão de Renda e Trabalho do Indicador de Vulnerabilidade Social (IVS) evidência de maneira precisa a inter-relação entre precariedade econômica e exposição a riscos sociais, refletida em indicadores como renda familiar insuficiente, desemprego, escolaridade mínima e trabalho infantil. Quanto mais elevado o índice, maior é a vulnerabilidade da população em acessar condições básicas de vida, revelando desigualdades estruturais persistentes entre os territórios. Embora o IVS ofereça uma base de dados ampla e detalhada, permitindo análises cartográficas e comparativas entre municípios, regiões metropolitanas e Unidades da Federação, seu caráter agregador apresenta limitações importantes.

Segundo Acselrad (2006) é importante compreendermos o conceito de "vulnerabilidade", pois somente após a sua compreensão é que conseguiremos entender os diferentes contextos dos processos históricos locais e sociais de determinadas regiões do mundo.

Segundo Rocha e Londe (2021, p. 12) ressalvam de forma importante que a palavra vulnerabilidade "Refere-se a características de pessoas ou grupos de pessoas que vivem em condições que limitam suas habilidades de antecipar, lidar e se recuperar de um impacto". Em seu livro: "Desastres: Velhos e novos desafios para a saúde coletiva" revelam que a palavra vulnerabilidade é utilizada nas terminologias tanto a nível nacional como internacional. De fato, os diferentes contextos de vulnerabilidade social, é amplamente discutido entre cientistas, profissionais de diferentes áreas e, entre estudantes que se interessem pela temática.

Conforme Cançado et al. (2014, p. 12) "Vulnerabilidade é um indicador da iniquidade e da desigualdade social. A vulnerabilidade antecede o risco e determina os diferentes riscos de infecção, adoecimento e morte".

> A "espacialização confirma as diferenciações sociais existentes que se tornam espaciais, sem deixar de ser sociais" afirma a autora. Há uma espécie de produção espacial de injustiça social, com claras delimitações espaciais da exclusão e opressão. A capital do país se forma por um processo de urbanização excludente e tem por base

> desigualdades sociais e econômicas acentuadas em contexto de forte concentração de renda e poder. Diversas são as dificuldades características desse território, como falta de oportunidades de trabalho e de geração de renda, precariedade na infraestrutura urbana, dificuldade de acesso a bens culturais, distância de seus empregos, precariedade de habitação, situação fundiária indefinida e laços frágeis unindo a população ao território. As condições de vulnerabilidade urbana aparecem, portanto, como resultado negativo da interação entre condições apresentadas pelo território, ou estrutura de oportunidades e de risco, e as características sociais, econômicas, culturais e políticas da população do lugar. Este conceito nos permite apreender a heterogeneidade espacial da metrópole por uma nova abordagem da questão social, abarcando um conhecimento mais crítico. (CANÇADO *et al*., 2014, p. 15 – 16).

Por sua vez, de acordo com Cançado *et al*. (2014, p. 14):

> De modo geral as sociedades capitalistas são de fato marcadas pela desigualdade social e guiadas por uma lógica que a reproduz. Especialmente nos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, os serviços públicos básicos sempre foram limitados, quantitativamente e qualitativamente, possibilitando a reprodução de desigualdades pelos mecanismos de mercado e estrutura de poder. Nesses países parcela considerável da população não dispõe de ativos físicos, humanos e sociais suficientes para garantir o aproveitamento das oportunidades, o que gera um ciclo vicioso: as boas oportunidades, que são limitadas, são aproveitadas pelos já detentores de ativos valorizados.

Adicionalmente, Telles (1996) articula a relação entre desigualdades sociais e estrutura de classes na sociedade capitalista, evidenciando a vulnerabilidade social como uma expressão da "questão social" e ressaltando a necessidade de transformação social para reduzir essas desigualdades.

No presente artigo, compreendemos que a **questão social** está diretamente relacionada às desigualdades estruturais que se manifestam na distribuição desigual de renda, acesso a serviços essenciais e oportunidades dentro da sociedade capitalista. A vulnerabilidade social, nesse contexto, emerge como expressão concreta das desigualdades estruturais, refletindo não apenas carências imediatas, mas também processos históricos que limitam a mobilidade social e a capacidade de enfrentar riscos econômicos, ambientais e urbanos. Para os fins deste estudo, define-se vulnerabilidade social como a condição de exposição e susceptibilidade de indivíduos e comunidades a riscos sociais, econômicos e ambientais, resultante da interação entre desigualdades estruturais, limitações de acesso a recursos e fragilidades institucionais, refletindo-se na

capacidade de resposta, adaptação e resiliência frente a desastres e adversidades cotidianas. A análise dessas relações evidencia que estratégias voltadas à redução das vulnerabilidades devem ir além da assistência emergencial, integrando políticas públicas que promovam inclusão social, redistribuição de recursos, ampliação do acesso à educação, saúde e infraestrutura, e fortalecimento da resiliência comunitária, considerando o contexto específico e os recursos disponíveis em cada território.

EXPRESSÃO DA VULNERABILIDADE SOCIAL NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE SEGUNDO O IVS: ANOS DE 2000 E 2010

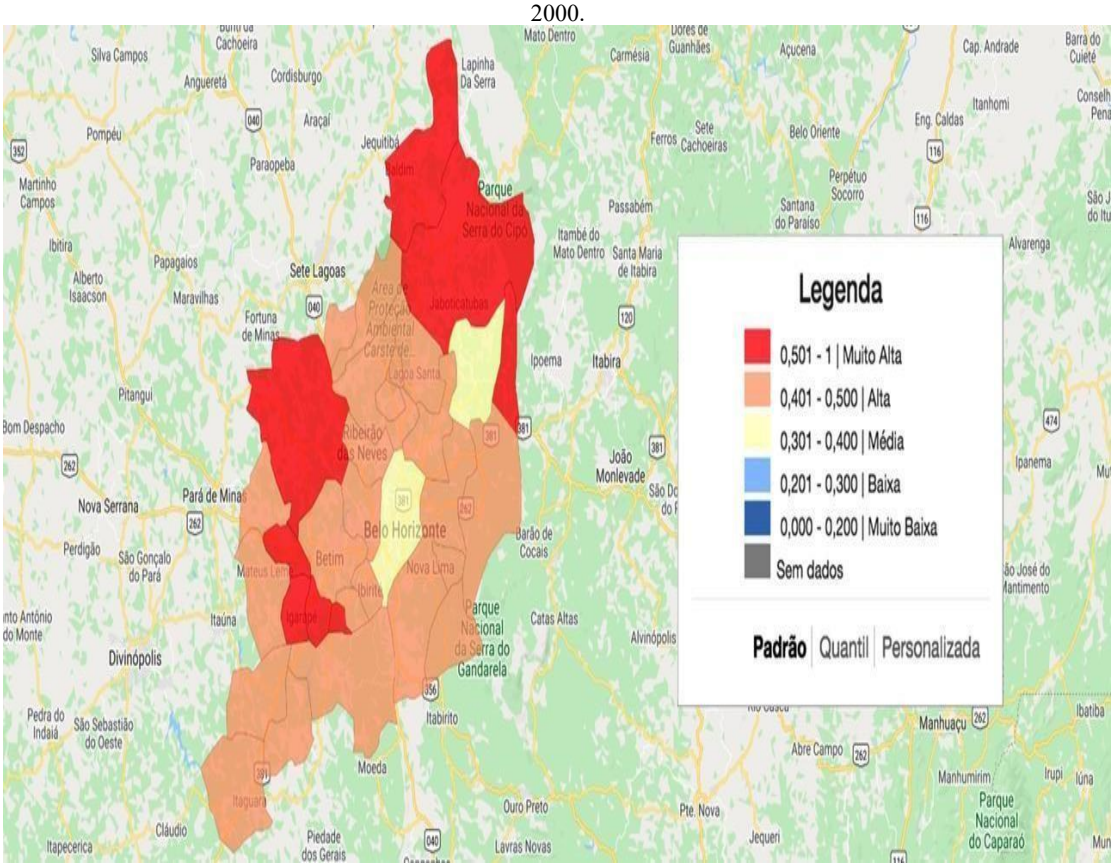
Entre os anos de 2000 e 2010, tornou-se evidente que a redução das vulnerabilidades estruturais exigia medidas integradas. A expansão e modernização da infraestrutura urbana, incluindo saneamento básico, abastecimento de água e transporte público eficiente, deveria ser acompanhada do fortalecimento do capital humano, com políticas de educação inclusiva e acesso universal à saúde preventiva. Paralelamente, programas de transferência de renda e de geração de emprego eram necessários para mitigar desigualdades econômicas e reduzir a exposição de famílias vulneráveis a riscos sociais e ambientais. A articulação dessas ações em políticas públicas coordenadas, aliadas à participação comunitária e à integração interinstitucional, constitui um caminho fundamental para promover maior equidade, resiliência social e redução da vulnerabilidade ao longo do tempo.

A seguir serão apresentados, dentre as combinações possíveis acerca dos IVS, um exemplo utilizando a dimensão renda e trabalho para a região metropolitana de Belo Horizonte (MG) para os anos de 2000 e 2010 respectivamente, conforme figura II e III.

O mapa da Figura II apresenta a distribuição do Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), na dimensão de Renda e Trabalho, nos municípios que compõem a Região Metropolitana de Belo Horizonte no ano de 2000. A análise espacial evidencia que os municípios localizados nas regiões norte e oeste apresentam vulnerabilidade muito alta (coloração vermelha), enquanto municípios centrais registram níveis médios (amarelo) e áreas periféricas mostram vulnerabilidade alta (rosa). Essa configuração indica

desigualdades socioeconômicas significativas dentro da região metropolitana, refletindo precariedade de renda e condições de trabalho nos municípios mais afastados do núcleo urbano central. Observa-se que a distribuição do IVS reflete a necessidade de políticas públicas direcionadas à geração de emprego e renda, especialmente em localidades mais vulneráveis. Figura II.

Figura II: Região Metropolitana de Belo Horizonte com índices de IVS (dimensões renda e trabalho) do ano de 2000.



Fonte: IVS. Disponível em: http://ivs.ipea.gov.br/index.php/pt/mapa. 2026.

Adicionalmente, ao comparar os índices dos anos de 2000 e 2010 (Figura III), é possível perceber mudanças nas faixas de vulnerabilidade social, resultado das políticas de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família, e iniciativas voltadas à geração de emprego e fortalecimento da renda familiar.

O **Programa Bolsa Família** foi instituído no Brasil pelo presidente **Luiz Inácio Lula da Silva**, por meio da **Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003**, posteriormente convertida na **Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004**, com a finalidade

de unificar e ampliar políticas de transferência de renda voltadas à redução da pobreza e da desigualdade social no país. Ao consolidar diferentes programas de proteção social em um único benefício, o Bolsa Família passou a integrar a estrutura das políticas públicas brasileiras como mecanismo de mitigação de vulnerabilidades socioeconômicas (BRASIL, 2023).

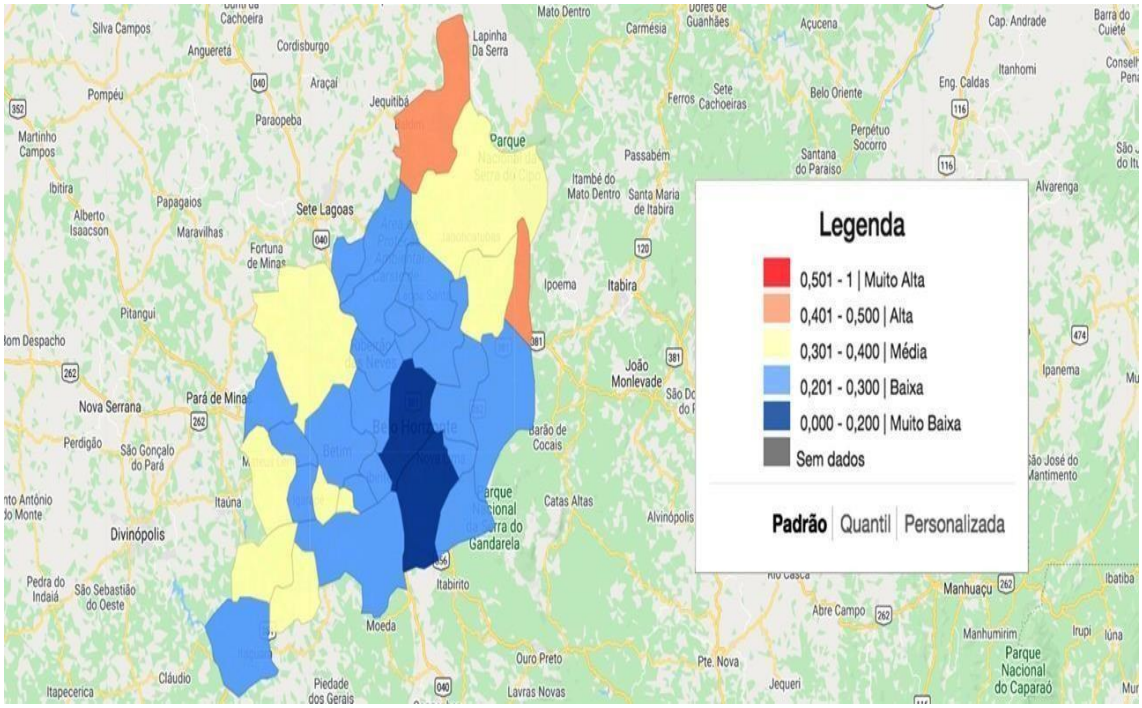
Dados da Fundação Getulio Vargas (FGV IBRE), com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, indicam que, entre 2021 e 2023, aproximadamente **17,98 milhões de pessoas saíram da condição de pobreza** e **9,67 milhões deixaram a condição de extrema pobreza**, resultados que refletem o efeito conjunto de programas como o Bolsa Família e avanços na geração de emprego e renda no país. Esses números representam uma redução de cerca de 22,9 % na população em situação de pobreza monetária e uma redução de mais de 50 % na extrema pobreza no período considerado.

Dados oficiais divulgados pelo **Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getulio Vargas (FGV IBRE),** com base em dados da **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua),** indicam que, entre 2022 e 2023, aproximadamente **9,6 milhões de pessoas saíram da condição de extrema pobreza no Brasil**, **o que corresponde à retirada de quase 50 % da população em situação de miséria em apenas um ano.** A redução da pobreza extrema ocorreu em todas as regiões do país, com destaque para o Nordeste, onde aproximadamente 4,8 milhões de pessoas saíram dessa condição. Esse resultado é atribuído ao relançamento e à expansão do Programa Bolsa Família, em março de 2023, em conjunto com outras estratégias de desenvolvimento econômico e social, como a retomada do crescimento econômico, a geração de emprego e renda e a valorização do salário-mínimo, medidas que contribuíram de forma significativa para a melhoria dos indicadores de pobreza monetária no país.

World Bank (2018) e FGV IBRE (2023) destacam que programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, aliados a políticas de geração de emprego formal e de qualificação profissional, apresentam efeitos significativos na redução da pobreza e da desigualdade social. Essas iniciativas promovem segurança econômica imediata, fortalecem o capital humano e ampliam oportunidades de inserção no mercado de trabalho, contribuindo tanto para a mitigação de vulnerabilidades estruturais quanto para

a melhoria das condições de vida das populações em situação de risco. Nesse contexto, o mapa referente ao ano de 2000 constitui referência inicial para a análise dos efeitos das políticas socioeconômicas e para o planejamento de estratégias voltadas à diminuição das desigualdades regionais na metrópole.

Figura III: Região Metropolitana de Belo Horizonte com índices de IVS (dimensões renda etrabalho) de 2010.



Fonte: IVS. Disponível em: http://ivs.ipea.gov.br/index.php/pt/mapa. 2026.

No âmbito municipal, ao comparar os municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte nos anos de 2000 e 2010, observam-se mudanças significativas no Indicador de Vulnerabilidade Social (IVS), tanto em relação ao número de municípios em cada categoria quanto à transição entre diferentes faixas de vulnerabilidade, que variam de “muito alta” a “muito baixa”.

Conforme Cutter e Finch (2008), Wisner et al. (2004) e Cançado et al. (2014) A vulnerabilidade social reflete o grau de exposição e suscetibilidade de indivíduos e comunidades a riscos sociais, econômicos e ambientais, resultante de desigualdades estruturais preexistentes, incluindo limitações no acesso a recursos, serviços e oportunidades. Esse entendimento evidencia que a vulnerabilidade não é apenas consequência de eventos adversos, mas também produto de processos históricos e sociais

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

que reproduzem desigualdades, gerando diferentes níveis de risco entre territórios e grupos populacionais. Essas mudanças refletem progressos nas condições sociais e na capacidade das populações de enfrentar riscos urbanos. O Quadro III apresenta os municípios que modificaram sua faixa de vulnerabilidade social nesse período, enquanto o Quadro IV registra o total de municípios afetados por essas alterações, evidenciando os impactos das políticas sociais implementadas ao longo desse intervalo temporal.

Quadro VI: Situação dos Municípios da região metropolitana de Belo Horizonte em relação aos índices deIVS, na dimensão de IVS, renda e trabalho do ano de 2000 e 2010.

Faixa de Escala Vulnerabilidade Social		**2000**	**2010**
Escala	**Faixa de Vulnerabilidade Social**	**Municípios**	**Municípios**
0,501 – 1	Muito Alta	Baldim, Esmeraldas, Igarapé, Jabuticatubas, Juatuba, Mário Campos, Nova União e São Joaquim de Bicas	Nenhum
0,401-0,400	Alta	Betim, Brumadinho, Caeté, CapimBranco, Confins, Contagem, Florestal, Ibirité, Itaguara, Itatiaiuçu, Lagoa Santa, Mateus Leme, Matozinhos, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Rio Manso, Sabará, Santa Luzia, São José da Lapa, Sarzedo e Vespasiano	Baldim e Nova União
0,301 - 0,300	Média	Belo Horizonte e Taquaraçu de Minas	Esmeraldas, Itatiaiuçu, Jabuticatubas, Mário Campos, Mateus Leme, Rio Manso, São Joaquim de Bicas e Taquaraçu de Minas
0,201 - 0,200	Baixa	Nenhum	Betim, Brumadinho, Caeté, Capim Branco, Confins, Contagem, Florestal, Ibirité, Igarapé, Itaguara, Juatuba, Lagoa Santa, Matozinhos, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Sabará, Santa Luzia, São José da Lapa, Sarzedo, Vespasiano
0,000 - 0,200	Muito Baixa	Nenhum	Belo Horizonte e Nova Lima

Fontes: IVS, 2015. Readaptado pelos autores (2026).

Convém ressaltar que o art. 5º da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (2012, p. 2): no inciso "VII dispõe que: deverá ser promovida a identificação e avaliação das ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades a desastres, de modo a evitar ou reduzir sua ocorrência (...)". Já no Art. 6º Compete à União:

> IV - apoiar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios no mapeamento das áreas de risco, nos estudos de identificação de ameaças, suscetibilidades, vulnerabilidades e risco de desastre e nas demais ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação (...)". (Brasil, 2012, p. 3, grifonosso).

E no Art. 7º Compete aos Estados: "IV – identificar e mapear as áreas de risco e realizar estudos de identificação de ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades, em articulação com a União e os Municípios (...)" (Brasil, 2012, p. 3, grifo nosso).

Nessa perspectiva, seria importante num segundo momento, correlacionar as áreas de vulnerabilidade social, com as áreas suscetíveis a riscos de desastres na região metropolitana de Belo Horizonte, através de pesquisa no sistema de registro de eventos extremos da defesa civil nacional S2ID.

Diante do exposto, evidencia-se que a legislação vigente, por meio da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Brasil, 2012), estabelece um arcabouço normativo claro para a identificação e mapeamento de ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades a desastres, definindo competências específicas para a União, Estados e Municípios. A partir dessa estrutura legal, torna-se possível articular a análise de vulnerabilidade social, como fornecida pelo IVS, com as áreas suscetíveis a riscos de desastres, potencializando a eficácia das ações de prevenção, mitigação e resposta

Nesse sentido, a integração de informações socioespaciais com registros de eventos extremos, como os disponibilizados pelo sistema S2ID da Defesa Civil Nacionais, representa um passo fundamental para a construção de políticas públicas mais assertivas e territorialmente mais sensíveis. Essa correlação não apenas fortalece a capacidade de planejamento e gestão de riscos, mas também contribui para a redução das desigualdades sociais e para a promoção de resiliência comunitária na Região Metropolitana de Belo Horizonte, permitindo intervenções direcionadas e baseadas em evidências concretas.

E-BOOK REFLEXÕES SOBRE OS DIREITOS HUMANOS TRABALHISTAS E FUNDAMENTAIS
1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

APLICABILIDADE E REPLICABILIDADE DAS METODOLOGIAS DO IVS EM OUTRAS REGIÕES METROPOLITANAS

As estratégias e metodologias aplicadas na análise do Indicador de Vulnerabilidade Social (IVS) na Região Metropolitana de Belo Horizonte podem ser adaptadas e replicadas em outras regiões metropolitanas brasileiras, considerando suas especificidades territoriais, sociais e econômicas. A utilização de indicadores socioespaciais integrados, combinando informações sobre infraestrutura urbana, capital humano e renda e trabalho, permitem não apenas a identificação de áreas de maior vulnerabilidade, mas também a priorização de intervenções públicas de forma mais eficiente e direcionada. A aplicação desses instrumentos em diferentes contextos urbanos requer a adequação das variáveis analisadas às particularidades locais, como distribuição populacional, características do mercado de trabalho, cobertura de serviços públicos e padrões de mobilidade.

Além disso, a integração de dados do IVS com informações complementares, como registros de eventos extremos disponíveis em sistemas como o S2ID da Defesa Civil Nacional, possibilita a elaboração de diagnósticos mais precisos e a formulação de políticas de mitigação de riscos adaptadas a cada território. Essa abordagem metodológica pode subsidiar planejamentos urbanos estratégicos que contemplem infraestrutura, transporte, saúde e educação, promovendo intervenções estruturantes que atuem simultaneamente sobre múltiplas dimensões da vulnerabilidade social.

A replicabilidade do método também envolve a adaptação das ferramentas de visualização e análise cartográfica, de modo a permitir comparações entre municípios e regiões metropolitanas distintas, identificando padrões de desigualdade e vulnerabilidade específicos de cada contexto. Ao combinar dados quantitativos com análises qualitativas e referências teóricas sobre vulnerabilidade social, é possível fornecer subsídios consistentes para políticas públicas que considerem não apenas a redução imediata das desigualdades, mas também a construção de capacidades locais, resiliência comunitária e desenvolvimento urbano mais equitativo.

Portanto, a metodologia aplicada no presente estudo constitui um modelo flexível e escalável, capaz de orientar intervenções em diferentes regiões metropolitanas do país,

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

garantindo que ações de planejamento e gestão de riscos sejam fundamentadas em evidências e ajustadas às necessidades específicas das populações analisadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se que, até o presente momento, o Atlas da Vulnerabilidade Social nos Municípios Brasileiros, publicado pelo IPEA em 2015, permanece como a única referência oficial em escala nacional para a análise da vulnerabilidade social no nível municipal no Brasil. Fundamentado nos dados dos Censos Demográficos de 2000 e 2010 e complementado pelo Atlas da Vulnerabilidade Social nas Regiões Metropolitanas Brasileiras, lançado no mesmo ano, esse material segue sendo amplamente utilizado em pesquisas acadêmicas, políticas públicas e diagnósticos territoriais.

Dessa forma, o presente estudo atendeu aos objetivos propostos, caracterizando o IVS, analisando sua estrutura conceitual e metodológica, investigando os padrões de vulnerabilidade social na Região Metropolitana de Belo Horizonte e sistematizando aportes teóricos e metodológicos que reforçam a aplicabilidade do indicador em diferentes contextos urbanos.

Apesar dos avanços institucionais recentes, não há, até 2026, a publicação de um novo atlas nacional atualizado que incorpore dados posteriores ao Censo de 2010 com abrangência municipal equivalente. As iniciativas em curso no âmbito do IPEA, como a atualização do **Índice de Vulnerabilidade Social (IVS)** com base em dados mais recentes — incluindo o Censo Demográfico de 2022 — e a proposição de novas dimensões analíticas, a exemplo da dimensão ambiental (IVS+A), ainda se encontram em fase de desenvolvimento. Dessa forma, tais esforços, embora relevantes, não substituem nem configuram um atlas nacional oficialmente publicado, reforçando a centralidade e a permanência do Atlas de 2015 como principal base estruturada para a análise da vulnerabilidade social no território brasileiro.

A partir da apresentação do IVS como recurso didático de pesquisa e de mapeamento para **identificação da vulnerabilidade social da Região Metropolitana de Belo Horizonte – MG**, podem-se fazer as seguintes considerações finais: a) no período

analisado, a referida região metropolitana apresentou uma significativa mudança nas faixas de vulnerabilidade social de "muito alta" para "muito baixa"; b) a ausência de atualização da referida base de dados impede que a mesma possa ser utilizada para propostas mais atuais de planejamento de ações de gestão de riscos e de desastres; c) seria necessário integrar os resultados especializados do IVS com a identificação dos tipos de eventos extremos e suas respectivas áreas de ocorrência, através do **sistema S2ID**; d) para uma análise mais atual do IVS, seria interessante integrar outros indicadores de vulnerabilidade social, relacionados a outras esferas da educação, proteção e defesa civil, para que o respectivo índice pudesse ser mais representativo.

Portanto, é possível observar que, mesmo vivendo numa sociedade capitalista, marcada por **desigualdades sociais estruturais e complexidade econômica e política**, os índices de vulnerabilidade social, embora ainda preocupantes, podem apresentar melhora por meio de políticas públicas com perspectivas sociais e ambientais. No período analisado, o IVS reduziu parcialmente, demonstrando que, **mesmo diante das adversidades de diferentes sistemas econômicos, políticos, jurídicos e ideológicos**, toda mudança é possível, desde que a sociedade seja instrumentalizada com mecanismos efetivos de participação, refletindo-se nos indicadores utilizados.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, H. **Vulnerabilidade ambiental, processos e relações.** II Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais, FIBGE, Rio de Janeiro, 2006.

ADGER, W. N. **Vulnerability.** Global Environmental Change, v. 16, n. 3, p. 268–281, 2006.

ANGEL, S. **Planet of Cities.** Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2012.

BLAIKIE, P.; CANNON, T.; DAVIS, I.; WISNER, B. **At risk: natural hazards, people's vulnerability and disasters.** London: Routledge, 1994.

BOURDIEU, P. Les formes de capital. In: **Économie des Échanges Culturels.** Paris: Les Éditions de Minuit, 1986. p. 241–258.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF, 25 fev. 1967.

BRASIL. ***Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004.*** Institui o Programa Bolsa Família. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 09 jan. 2004.

BRASIL. Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012. Institui a **Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC;** dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340/2010, 10.257/2001, 6.766/1979, 8.239/1991 e 9.394/1996; e dá outras providências. Brasília, DF, 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. ***No Brasil, 9,6 milhões saíram da condição de extrema pobreza em 2023***. Brasília, 10 jul. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/no-brasil-9-6-milhoes-sairam-da-condicao-de-extrema-pobreza. Acesso em: 04 jan. 2026.

BRASIL. Fundação Getulio Vargas. Instituto Brasileiro de Economia – FGV IBRE. ***Relatório sobre reduções da extrema pobreza no Brasil com base na PNAD Contínua 2022–2023.*** Rio de Janeiro: FGV IBRE, 2024. (ou, se for usado em nota de rodapé: **FGV IBRE, Relatório sobre reduções da extrema pobreza no Brasil, 2024**).

CANÇADO, T. C. L.; SOUZA, R. S.; CARDOSO, C. B. Trabalhando o conceito de vulnerabilidade social: XIX Encontro Nacional de Estudos Populacionais – **População, Governança e Bem-Estar.** ABEP, Universidade de Brasília, 2014.

CUTTER, S. L. A ciência da vulnerabilidade: modelos, métodos e indicadores. **Revista Crítica de Ciências Sociais,** n. 93, 2011.

CUTTER, S. L.; FINCH, C. Temporal and spatial changes in social vulnerability to natural hazards. **Proceedings of the National Academy of Sciences,** v. 105, n. 7, p. 2301–2306, 2008.

FGV IBRE. ***Redução da pobreza e extrema pobreza no Brasil 2021–2023***. Relatório de análises socioeconômicas. 2024. Disponível em: https://www.bol.uol.com.br/noticias/2024/06/24/fgv-aumentos-de-auxilio-brasil-e-bolsa-familia-tirou-18-milhoes-da-pobreza-entre-2021-e-2023.htm. Acesso em: 03 jan. 2026.

FOUCAULT, M. **Segurança, território, população.** São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido.** 50. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2014.

HARVEY, David. **A Produção Capitalista do Espaço.** São Paulo: Loyola, 2012.

IBGE. **Censo Demográfico 2000: características da população e dos domicílios – resultados do universo**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2001.

IBGE. **Censo Demográfico 2010: características da população e dos domicílios – resultados do universo**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2011.

IPEA. **IVS – A nova plataforma da vulnerabilidade social: primeiros resultados do índice de vulnerabilidade social para a série histórica da PNAD (2011-2015) e desagregações por sexo, cor e situação de domicílios: relatório institucional.** Rio de Janeiro: IPEA, 2018. 36 p. Disponível em: file:///C:/Users/lhvit/Downloads/180515_relatorio_institucional_a_nova_plataforma_da_vulnerabilidade_social.pdf. Acesso em: 09 out. 2026.

IVS. **Atlas da Vulnerabilidade Social nos Municípios Brasileiros.** Rio de Janeiro: IPEA, 2015.

IVS. **Atlas da Vulnerabilidade Social – Maranhão.** [s.d].

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade.** São Paulo: Editora Centauro, 2009.

MAH, Jasmine Cassy; et al. Social vulnerability indices: a scoping review. **BMC Public Health,** v. 23, art. 1253, 2023.

MOREIRA, Richard Eustáquio de Assis. Deslocamentos induzidos por desastres relacionados à chuva no Brasil entre 2013 e 2022. **REMHU, Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana,** v. 32, 2024.

O IPEA. Quem somos: **Estatuto do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA.** Rio de Janeiro: IPEA, 2021. 14 p.

ROCHA, V.; LONDE, L. R. **Desastres: velhos e novos desafios para a saúde coletiva.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2021. 138 p. Acesso em: 20 jan. 2026.

ROQUE, Mariane Paulina Batalha; FERREIRA NETO, José Ambrósio; VIEIRA, Wilson Cruz; ROCHA, Bianca Diniz; CALEGARIO, Arthur Telles. Social vulnerability to environmental disasters in the Paraopeba River Basin, Minas Gerais, Brazil. **Natural Hazards: Journal of the International Society for the Prevention and Mitigation of Natural Hazards,** v. 118, n. 2, p. 1191–1210, 2023.

SASSEN, Saskia. **Territórios de Poder: Estado, Classificação e Desigualdade.** São Paulo: UNESP, 2014.

SCHULTZ, T. W. **O Valor Econômico da Educação.** Rio de Janeiro: Zahar, 1962.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

TELLES, V. S. Questão social: afinal, do que se trata? **São Paulo em Perspectiva,** São Paulo, Fundação Seade, v. 10, n. 4, p. 85–90, out./dez. 1996.

WISNER, B.; BLAIKIE, P.; CANNON, T.; DAVIS, I. **At risk: natural hazards, people's vulnerability and disasters.** 2. ed. London: Routledge, 2004.

WORLD BANK. **Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty.** Washington, DC: The World Bank, 2018.

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

INFORMAÇÕES SOBRE OS ORGANIZADORES

GODOY, Luana Michelle da Silva: Mestra em Direito Negocial pela Universidade Estadual de Londrina, especialista em Direito Público com ênfase em Direito Constitucional, especialista em Direito e Processo do Trabalho, especialista em Direito e Processo Civil, especialista em Direitos da Mulher e advocacia feminista, especialista em Direito da Diversidade e Inclusão e especialista em Tutela Coletiva e Direitos Difusos. Atualmente é advogada, p trabalhista- Ordem dos Advogados do Brasil professora universitária e tutora EAD da pós-graduação – E-mail: Cogna.luanagodoy2005@gmail.com

NOTARI, Márcio Bonini: Doutor em Ciências Criminais pela PUC/RS - Bolsista CAPES (2025). Mestrado em Direitos Sociais e Políticas Públicas pela UNISC/RS(2015). Especialista em Direito e Processo do Trabalho pela Anhanguera/RS (2010). Possui graduação em Direito pela UCPEL/RS (2008). Professor do Curso de Direito da Universidade Federal de Rondônia - Campus Vilhena. E-mail: marciobnotari@gmail.com

INFORMAÇÕES SOBRE OS AUTORES

AGUIAR, Jose Antonio Nunes : Universidade Ceuma, São Luís/MA. Mestrando em Direito e Afirmação de Vulneráveis, Universidade Ceuma, São Luís/MA e graduado em Direito pela UFMA. E-mail: joseantonionunesaguiar145@gmail.com. https://www.lattes.cnpq.br/1365793003921191; https://orcid.org/0009-0007-2605-6343.

BEZERRA, Joel Alves: Delegado de polícia do Estado de PE. https://orcid.org/0009-0007-8676-101X**.** E-mail: joel.delegadopcpe@gmail.com

BRITO, Renata e Silva: Graduada em Direito pela Faculdade Interamericana de Porto Velho (UNIRON). Pós-graduada em história e cultura afro - brasileira e indígena pela UNINTER. Membro da Composição de Diretores na Câmara Estadual de Posse da Federação de Cultos a Umbanda e Ameríndios do Município de Porto Velho.

BRITO, Tiago Silva: E-mail: Tiagobritopmdb@hotmail.com

BUGALHO, Bruno Petermann Choueiri: Chefe da Assessoria Jurídica do 5° Ofício Geral da Procuradoria Regional do Trabalho da 15ª Região. Especialista em Direito e Processo do Trabalho (2017) e mestrando em Direito pela Universidade de São Paulo - Largo São Francisco (2023), na área de Direito do Trabalho e Seguridade Social.

CORDEIRO, Aimme Beatrice de Oliveira Dutra: Mestranda em Direito pelo Centro Universitário Christus (UNICHRISTUS), Pós-Graduada em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho pela Faculdade de Ciências e Tecnologia (FACET), Pós-Graduada em Direito Processual Civil e Graduada em Direito pelo Centro Universitário Christus (Unichristus). Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES, Brasil). Advogada. E-mail: aimmebeatrice@gmail.com

CUNHA, Elton Cesar: MSc., é mestre em Desastres pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), com formação stricto sensu voltada à gestão de riscos em desastres e resiliência. Possui bacharelado em Logística pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI) e múltiplas especializações lato sensu nas áreas de Gestão de Emergências e Desastres, Proteção e Defesa Civil, Compliance e Gestão de Riscos.

Lattes: http://lattes.cnpq.br/7989602369046445. Orcid: https://orcid.org/0000-0001-5542-4570. E-mail: eltoncunha@hotmail.com

FAUSTO, Jozadake Petry: Doutoranda pelo programa Desenvolvimento Territorial na América Latina e no Caribe da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" – UNESP . Bacharela em Serviço Social pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), pedagoga pela Faculdade Uniasselvi e licenciada em Geografia e Sociologia pelo Centro Universitário Cidade Verde (UNIFCV) e múltiplas especializações latu sensu nas áreas da agroecologia, educação, gestão, saúde e direito, abrangendo diferentes dimensões do desenvolvimento social, ambiental e institucional. Membra da Rede Internacional de Pesquisa Resiliência Climática (RIPERC) desde 2021. Atualmente, cursa Engenharia Ambiental e Sanitária. http://lattes.cnpq.br/3339996527225371. Orcid: https://orcid.org/0000-0001-5656-3337. E-mail: jozadakepetryfausto@gmail.com

GODOY, Luana Michelle da Silva: Mestre em Direito Negocial pela Universidade Estadual de Londrina. Professora Universitária e advogada. E-mail: luanagodoyadv@gmail.com

JARDIM, Ana Caroline Montezano Gonsales: Assistente Social. Mestre e Doutora em Serviço Social. Professora do Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos da UCPel. https://orcid.org/0009-0001-2785-3121. E-mail: ana.jardim@ucpel.edu.br

MARTINS, Uagner Rogério: Bacharel em Direito. Servidor do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso. E-mail: uagnerrm@gmail.com

MENESES, Andréia Alvarenga de Moura: Mestra em Direito e Políticas Públicas pela UNIRIO, Especialista em Responsabilidade Civil pela UCAM, Graduada em Direito pela UFRJ. Membra Honorária da Comissão de Direito e Políticas Públicas do Instituto dos Advogados do Brasil (IAB). Servidora pública concursada do TRF da 2ª Região. https://orcid.org/0009-0008-4937-1642 http://lattes.cnpq.br/2230849379391523 E-mail: andreiaalvarenga@hotmail.com

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

NOTARI, Márcio Bonini: Docente da Universidade Federal de Rondônia do Campus de Vilhena. Doutor em Ciências Criminais pela Pontificia Universidade Católica do Rio |Grande do Sul (PUC/RS). E-mail: marciobnotari@gmail.com

OLIVEIRA, Mario Marrathma Lopes De: Graduado em Gestão de Pequenas e Médias Empresas pela Universidade Estadual Vale do Acaraú (2007) e bacharel em Direito pelo Centro Universitário Estácio do Ceará (2013). É pós-graduado em Direito Público pelo Centro Universitário Estácio do Ceará (2016), em Direito e Processo Penal pela Universidade de Fortaleza (2018), em Licitações e Contratações Públicas pela Universidade 7 de Setembro (2023), em Direito Municipal pela Escola Superior de Advocacia (2023) e em Direito Eleitoral pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (2025). Atualmente, é mestrando em Direito pelo Centro Universitário Christus, com previsão de conclusão em 2026. Bolsista da Fundação Cearense De Apoio Ao Desenvolvimento Científico E Tecnológico (FUNCAP). Atuou como articulador, gestor e procurador, bem como assessor e responsável pela coordenação de assessorias jurídicas de diversos municípios. Coordenador Jurídico, consultor e advogado atua especialmente na gestão de riscos e de conflitos, com foco em serviços voltados à Administração e seus servidores. E-mail: mario@marrathma.com.

PIERETTI, Márcio Egidio: https://orcid.org/0009-0008-2983-0952. E-mail: marcioegidiopieretti@gmail.com

SILVA, Alex Salviano da: Universidade de Brasília (UNB). http://lattes.cnpq.br/4562726890868652. E-mail: alexcfsrj@gmail.com

VIEIRA, Ana Tereza Bento: annaterezabvdemoraes@gmail.com

ÍNDICE REMISSIVO

A

Ações, 214
Administração Pública, 164
Advogado, 193
Arquitetura de escolhas, 49

C

Cadeia Pública, 65
Capacidades estatais, 227
Competência, 136
Conflito, 136
Contrato de Trabalho Intermitente, 81
Contratos Administrativos, 164
Controle de convencionalidade, 17
Crime, 193

D

Democracia, 111
Desenvolvimento sustentável, 227
Direito do Trabalho, 9
Discriminação religiosa, 9

E

Economia comportamental, 49
Eficiência administrativa, 49
Estado catalisador, 49

F

Flexibilização, 81
Formações discursivas, 176

G

Gestão de Riscos e Desastres, 231

H

Hermenêutica Jurídica, 214

I

IEGM, 227
Imunidade, 193
IVS, 231

J

Juizado, 136
Jurisdição, 136

L

Lei nº 14.133/2021, 164
Limites à flexibilização trabalhista, 17

M

Mulheres, 176

N

Nova Lei de Licitações, 164

O

ODS, 227

P

Planejamento municipal, 227
Poder de polícia, 49
Políticas Públicas, 65, 111, 231
Povos Indígenas, 111
Prisões, 176

R

Racismo Estrutural, 65
Reforma Trabalhista, 81

Região Metropolitana de Belo Horizonte, 231
Relações de gênero, 176
Retorica, 214

S

Seletividade Penal, 65
Senzala, 65

T

Tema 1046 STF, 17
Transparência e Eficiência, 164

U

Umbanda, 9

V

Vulnerabilidade Social, 231

1ª ED. ISBN: 978-65-5321-071-4 DOI: 10.47538/AC-2025.81

REFLEXÕES SOBRE OS DIREITOS HUMANOS TRABALHISTAS E FUNDAMENTAIS

1ªEdição

ORGANIZADORES

Luana Michelle da Silva Godoy
Márcio Bonini Notari

DOI: 10.47538/AC-2025.81
ISBN: 978-65-5321-071-4

Reflexões sobre os Direitos Humanos Trabalhistas e Fundamentais reúne análises críticas sobre a centralidade do trabalho na efetivação da dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais.

A obra aborda os desafios contemporâneos das relações laborais, considerando as transformações sociais, econômicas e normativas que impactam o mundo do trabalho.

Ao tratar os direitos trabalhistas como expressão dos direitos humanos, os textos evidenciam a indissociabilidade entre justiça social, proteção social e valorização do trabalho humano. Destinada a pesquisadores, docentes, estudantes e profissionais das áreas do Direito e das Ciências Sociais, esta coletânea contribui para o fortalecimento do debate acadêmico e institucional em torno da construção de uma sociedade mais justa e democrática.

EDITORA AMPLAMENTE

ISBN: 978-6-55321-071-4

9 786553 210714